

AIX MARSEILLE UNIVERSITÉ
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
CENTRE DE RECHERCHES ADMINISTRATIVES
INSTITUT DE DROIT D'OUTRE-MER

**DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET
DÉVELOPPEMENT DURABLE
DANS UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE
FRANÇAISE D'OUTRE-MER :
LE CAS DE MAYOTTE**

Thèse pour le Doctorat en

DROIT PUBLIC

Présentée et soutenue publiquement le vendredi 22 novembre 2013 par

Vincent ROUX

JURY

Frédéric Laurie, Maître de Conférences à Aix-Marseille Université.

Frédéric Lombard, Professeur à l'Université d'Avignon.

Laurent Tésoka, Maître de Conférences HDR à Aix-Marseille Université,
Directeur de l'IDOM, Directeur de la recherche.

Laurence Weil, Professeur à l'Université de Montpellier I.

Mohamed Zoubert, Directeur juridique du Conseil Général du département de Mayotte.

REMERCIEMENTS

Je remercie Laurent Tesoka, Directeur de l'Institut de Droit d'Outre-Mer de m'avoir dirigé, accompagné et orienté tout au long de cette recherche passionnante sur le thème « droit de l'environnement et développement durable dans la collectivité territoriale française de Mayotte ». Ses conseils pertinents, sa grande connaissance des problématiques juridiques spécifiques des outre-mer et sa motivation à toute épreuve m'ont été indispensables dans l'écriture de cette thèse.

Je remercie aussi les membres du Jury et les rapporteurs qui ont consacré beaucoup de leur temps et de leur énergie à la lecture et à l'évaluation de ce travail universitaire permettant d'accéder au titre de docteur en droit public.

Enfin, je suis reconnaissant envers tous mes collègues et amis de France métropolitaine et d'outre-mer qui m'ont encouragé dans ma démarche et qui ont pour certains d'entre eux participé à la relecture et à la critique constructive de cette étude.

SOMMAIRE

Partie I : L'influence de l'évolution du statut juridique sur le droit de l'environnement et le développement durable à Mayotte.

Titre I : L'administration de l'environnement à Mayotte : entre spécialité et identité.

CH I : La transition de Mayotte entre spécialité et identité législative.

S1 : La *summa divisio* du droit de l'outre-mer.

S2 : Mayotte : le droit commun comme horizon.

CH II : Les compétences de Mayotte en matière de droit de l'environnement et de développement durable.

S1 : La question du partage des compétences.

S2 : La politique environnementale de Mayotte.

Titre II : L'objectif de développement durable du département de Mayotte.

CH III : L'importance du droit de l'environnement dans le développement durable.

S1 : Les fondements juridiques du concept de développement durable.

S2 : La construction de l'ordre juridique environnemental à Mayotte.

CH IV : Les perspectives de développement durable pour Mayotte.

S1 : Un engagement national en faveur du développement durable.

S2 : Une mise en application locale des principes de développement durable.

Partie II : Les limites de l'influence de la départementalisation sur le droit de l'environnement et le développement durable de Mayotte.

Titre III : Les limites internes : la gouvernance des collectivités territoriales et les répercussions économiques et sociales.

CH V : Départementalisation et gouvernance.

S1 : Gouvernance et développement local à Mayotte.

S2 : Les finances locales et la gouvernance économique à Mayotte.

CH VI : Les problématiques économiques et sociales liées au développement durable.

S1 : Les défis économiques et sociaux de Mayotte.

S2 : Les enjeux démographiques et culturels.

Titre IV : Les limites externes : intégration à l'UE et géopolitique de Mayotte.

CH VII : L'intégration de Mayotte à l'Union Européenne.

S1 : Mayotte et l'Union européenne entre PTOM et RUP.

S2 : Les conséquences pour Mayotte de l'obtention du statut de RUP.

CH VIII : Les contraintes géopolitiques.

S1 : Le règlement définitif du différend Franco-Comorien sur l'île de Mayotte.

S2 : La place de Mayotte dans l'Océan Indien.

**DROIT DE L'ENVIRONNEMENT
ET DÉVELOPPEMENT DURABLE
DANS UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE
FRANÇAISE D'OUTRE-MER :
LE CAS DE MAYOTTE.**

INTRODUCTION GÉNÉRALE.

-1- Actualités des outre-mer et de Mayotte.

Mayotte est une collectivité territoriale française d'outre-mer. Le droit de l'outre-mer, exotique et complexe interroge notre conception de la France et de la République une et indivisible. L'article 1^{er} de la Constitution Française du 4 octobre 1958 ne dispose-t-il pas que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les Citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* »¹.

Le droit de l'outre-mer interpelle notre vision de la décentralisation, et les modifications des statuts juridiques des collectivités d'outre-mer ont souvent été originales, marquées par des spécificités fortes. Ceci s'explique : de plus en plus, les attentes locales doivent être prises en compte par l'État et il n'est plus concevable aujourd'hui d'administrer l'outre-mer français avec un statut unique octroyé depuis Paris et applicable universellement, des Caraïbes au Pacifique en passant par l'Océan Indien. Les statuts juridiques sont aujourd'hui sur mesure, justifiant le passage du singulier, *l'outre-mer*, au pluriel, *les outre-mer*. De ce point de vue, Mayotte semble aller à contre courant de l'histoire. En effet, Mayotte demande à se rapprocher du droit commun et à devenir département d'outre-mer depuis le congrès de Tsoundzou du 12 mai 1959 et les lois des 22 et 24 décembre 1976².

Les États généraux de l'outre-mer³ tenus tout au long de l'année 2009 ainsi que la conférence « *journée outre-mer développement* » ont bien montré l'importance de l'outre-mer pour l'économie et le rayonnement de la France.

Même si de nombreux retards en matières économiques et sociales sont à déplorer dans les outre-mer, le Gouvernement a souhaité réorienter en profondeur sa politique économique et sociale en direction des outre-mer. Cette politique fondée sur le développement endogène repose sur des idées simples : promotion de la production locale, création de valeur ajoutée locale, soutien à l'emploi. Cette politique fait une large place à l'environnement qui est un des atouts majeur des outre-mer.

La LODEOM adoptée le 27 mai 2009⁴ a posé le socle d'un modèle de développement économique rénové pour nos économies ultramarines. Il faut pouvoir aujourd'hui diversifier les moteurs de la croissance outre-mer, trop souvent bâtis sur les transferts publics et la consommation et passer à une économie qui crée davantage de richesses pour soutenir et développer l'emploi.

Grâce à ses territoires ultramarins, la France a une vocation maritime et environnementale évidente puisqu'elle est riveraine de trois océans, voire de quatre si l'on compte l'océan Austral, si important pour la régulation du climat. Cette situation

¹ . Constitution Française du 4 octobre 1958.

² . Loi n°1113 du 22 décembre 1976 relative à Mayotte ; Loi n°1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

³ . www.etatsgenerauxdeloutremer.fr

⁴ . Loi pour le Développement économique des Outre-Mer - loi n° 2009-594 du 27 mai 2009. (LODEOM).

exceptionnelle lui donne une dimension planétaire : l'outre-mer apporte à la France 97 % des 11 millions de kilomètres carrés de son domaine maritime. La France dispose ainsi de droits souverains et de droits de juridiction sur le deuxième espace maritime du monde. Cet atout incontestable lui confère également une position privilégiée sur la scène internationale, en lui permettant notamment de développer des liens avec les États voisins au sein de nombreuses organisations régionales et internationales. Mayotte avec son lagon, sa zone économique exclusive (ZEE)⁵, ses forêts et sa position géostratégique dans l'Océan Indien est un acteur fondamental et en devenir du rayonnement français et européen dans le monde.

-Selon l'expression de J.-Y. Faberon, Mayotte « *voyage dans les catégories juridiques* »⁶. Issue d'un territoire d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, puis collectivité territoriale de l'article 72, elle obtient en 2011 le statut de département régi par l'article 73.

En effet, les électeurs résidents sur l'île de Mayotte, ont voté « oui » à plus de 95%, lors d'un référendum organisé le 29 mars 2009. La question posée était la suivante : « *Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée Département, régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ?* ». Mayotte, qui compte 186.452 habitants, devient le 101^{ème} département français le 31 mars 2011, et devrait accéder au statut de Région Ultra Périphérique de l'Europe en janvier 2014.

Les projets de loi organique et ordinaire permettant ce changement de statut ont été élaborés et présentés au Parlement le 3 août 2009. La réforme permettra à Mayotte de passer progressivement du statut de collectivité d'outre-mer, à celui de département d'outre-mer. Mayotte sera le premier département à se doter d'une assemblée unique à la fois Région et Département.

Mayotte est l'archétype d'une collectivité française d'outre-mer : elle a une histoire riche en rebondissements et comporte de nombreuses singularités. Africaine, musulmane et Française depuis 1841, ce n'est qu'à partir de la Loi du 11 juillet 2001⁷ et de la nouvelle rédaction de la constitution en 2003 que Mayotte va véritablement s'ouvrir à la modernisation politique, institutionnelle et sociale.

Malgré la marche vers le droit commun inhérente au processus de départementalisation, Mayotte conserve de très fortes spécificités notamment dans trois domaines.

D'abord en ce qui concerne le statut de droit local et la justice locale. Comme l'autorise l'article 75⁸ de la Constitution, le statut personnel civil de droit local est conservé par toutes les personnes qui n'y ont pas renoncé.

À Mayotte, la quasi totalité de la population est musulmane (sunnisme de rite shaféite) et relève des règles posées par le Coran et le Minhadj al Talibin, recueil composé au XIII^{ème} siècle.

⁵ . Taglioni, F., 2006, « Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique », *Annales de géographie*, n°652, p. 664-687 ; Orrego Vicuna F., 1989, *The Exclusive Economic Zone, regional and legal nature under international law*, Cambridge, Cambridge University Press.

⁶ . Faberon, J.-Y., 2007, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, p. 297.

⁷ . Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001.

⁸ . Article 75 de la Constitution de 1958 : « Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé ».

Engagée par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, la réforme du statut civil de droit local a été poursuivie par la loi programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003⁹, le Conseil constitutionnel acceptant à cette occasion que le législateur intervienne en cette matière, pour en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement reconnus, et à condition qu'ils ne remettent pas en cause l'existence du statut personnel (décision du 17 juillet 2003)¹⁰.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel considère que « *dès lors que le législateur ne remettait pas en cause l'existence même du statut civil de droit local, il peut adopter des dispositions de nature à en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatible avec les principes et droits constitutionnellement protégés* ». La loi a notamment organisé un dispositif permettant de renoncer au bénéfice du statut personnel local.

Une nouvelle étape a été franchie dans le sens de l'identité législative¹¹ avec l'adoption de la loi DSIOM du 21 février 2007.

L'article LO 6113-1 précise le régime législatif applicable à Mayotte et en pointe les dérogations : « *Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les domaines relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la constitution ou dans l'un des domaines suivants : impôts et taxes, propriété immobilière et droits immobiliers, cadastres, expropriation, domanialité publique, urbanisme, construction, habitation et logement, aménagement rural, protection et action sociale, droit syndical, droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, entrées et séjour et droit d'asile, finances communales* »¹².

Ensuite, en matière économique et fiscale, compte tenu notamment des lacunes du cadastre, la fiscalité applicable à Mayotte, déterminée par le Conseil général est dérogatoire par rapport au droit commun. Elle est fixée par un code des impôts mahorais entré en application en 1983. L'alignement sur le droit commun a été régulièrement repoussé et devrait s'appliquer en 2014.

Enfin, en matière sociale, les règles applicables à Mayotte sont très différentes de celles applicables dans les départements, compte tenu des particularités locales : faiblesse du tissu économique, originalité des structures familiales.

-2- Présentation de « l'île française de Mayotte ».

Mayotte, l'île au lagon est Située dans l'hémisphère sud, entre l'équateur et le tropique du Capricorne, à l'entrée du Canal du Mozambique, à mi-chemin entre Madagascar et l'Afrique.

⁹ . Loi de programme pour l'outre-mer (LPOM) n°2003-660 du 21 juillet 2003.

¹⁰ . Décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003.

¹¹ . Kamardine, M., 2009, « La marche mahoraise vers le droit commun...Ou de la difficulté de demeurer Français », *RJOI*, numéro spécial : *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, pp.19-39.

¹² . Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM).

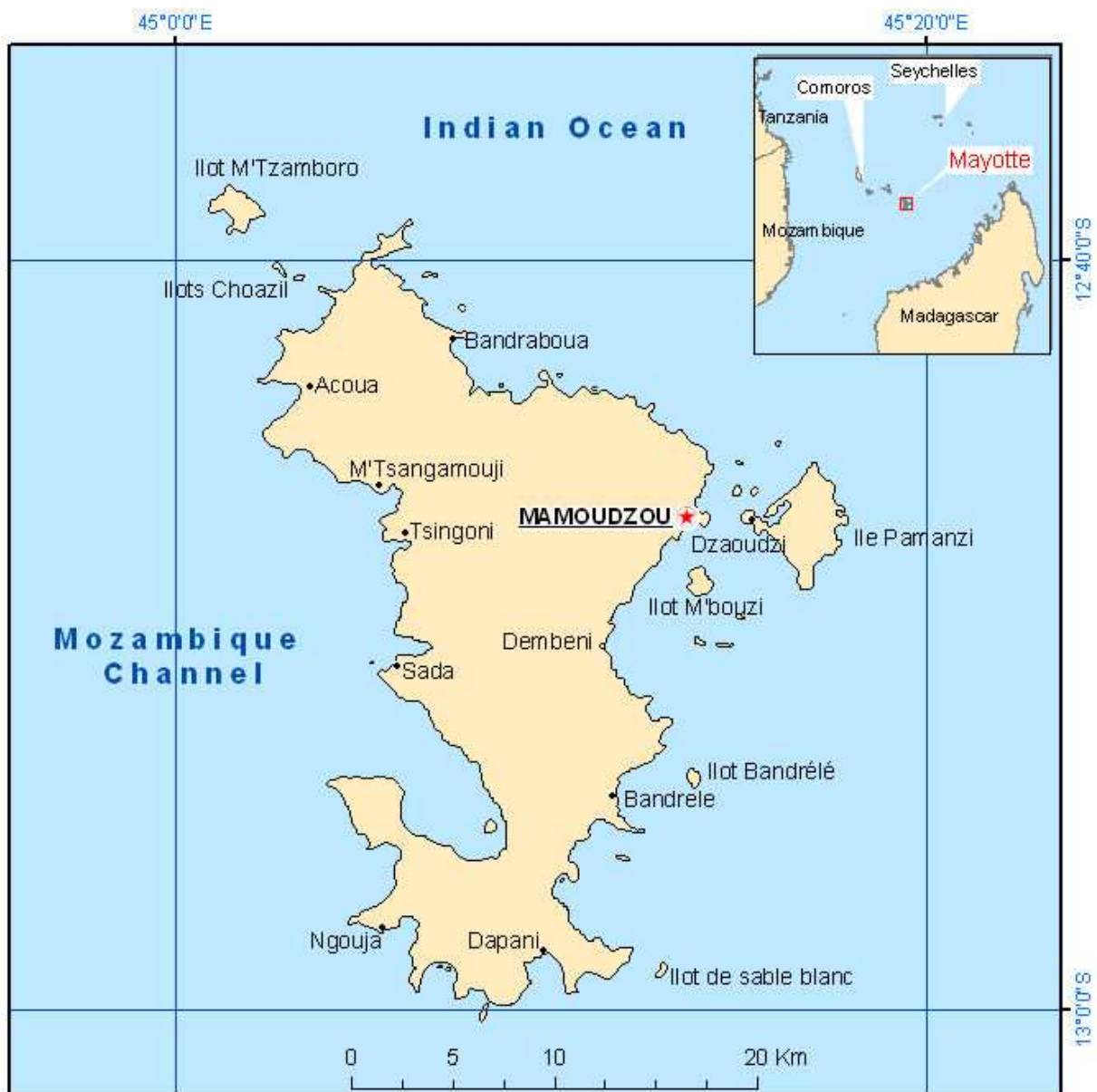


Source : <http://www.ilemayotte.com>

Mayotte est un petit archipel volcanique de 374 km². Il forme lui-même la partie orientale de l'archipel des Comores. Mayotte comprend deux îles principales et une trentaine de petits îlots parsemés dans un lagon étendu sur plus de 1 500 km². L'île principale, Grande-Terre, découpée et pentue, est formée de 6 massifs érodés dont le point culminant est le Mont Bénara (660 m).

L'îlot de Pamandzi et le rocher de Dzaoudzi, reliés par une digue appelée le Boulevard des Crabes, constituent Petite-Terre. Le chef-lieu administratif est situé à Dzaoudzi, mais l'activité économique est concentrée autour de Mamoudzou, en Grande-Terre. Petite-Terre et Mamoudzou sont les zones les plus urbanisées.

Les Comores sont d'origine volcanique et Mayotte est la plus ancienne île de l'archipel (environ 8 millions d'années). Elle possède un relief moins accentué du fait de l'érosion et de l'enfoncement de son plateau. Les traces du volcanisme ancien sont présentes sur l'île : le cratère de Dzaoudzi, occupé par le lac Dziani en Petite-Terre, le cirque de Cavani en Grande Terre. Les côtes, très découpées, forment des caps, des presqu'îles, des baies profondes bordées de mangroves. C'est la forme particulière de l'île qui lui a valu le surnom « *d'île hippocampe* ».



Sources : <http://ec.europa.eu/development/geographical/>.

Mayotte, qui a su préserver son environnement naturel, possède l'un des plus grands et des plus beaux lagons du monde, délimité par une barrière de corail longue de plus de 160 km, elle-même coupée par une dizaine de passes. Le climat, de type « *tropical humide* » (la moyenne annuelle des températures est de 25,6 °C).

La saison des pluies, d'octobre à mars, pendant laquelle la mousson venant du nord arrose l'île. Les températures sont élevées et le taux d'humidité très important. 80 % des précipitations surviennent pendant cette période. C'est également la saison des cyclones et des dépressions tropicales, même si Mayotte, protégée à l'Est par Madagascar, est peu exposée au risque cyclonique.



Photo satellite de Mayotte. Source : <http://melmayotte.files.wordpress.com>

D'un point de vue administratif, Mayotte se divise en 17 communes que nous aurons l'occasion d'examiner dans la suite de l'étude.

L'histoire juridique, économique et politique de Mayotte a été selon l'expression de Philippe Boisadam¹³ « *harassé par un destin implacable* » depuis que l'île aux parfums s'est déclarée francophile en 1841 (avant Nice et la Savoie, rattachées en 1860). L'histoire tourmentée de ce territoire mériterait une étude complète.

Le 25 avril 1841, le sultan Andriantsouli, d'origine malgache, cède l'île de Mayotte à la France, représentée par le Commandant Passot pour faire échapper l'île aux attaques venues de l'extérieur, notamment des Comores.

¹³ . Boisadam, P., 2009, *Mais que faire de Mayotte ?*, L'Harmattan.

Mayotte devient alors une colonie française. L'esclavage y est aboli dès 1846¹⁴. De 1886 à 1892, soit près d'un demi-siècle plus tard, la France établit son protectorat sur les trois autres îles des Comores, l'archipel étant alors placé sous l'autorité du gouverneur de Mayotte.

Par la loi du 25 juillet 1912, la colonie de « *Mayotte et Dépendances* » est rattachée à la colonie française de Madagascar. En 1946, l'archipel des Comores obtient le statut de Territoire d'outre-mer, ayant pour chef-lieu Dzaoudzi.

En décembre 1974, un référendum est organisé sur l'indépendance des îles des Comores. Le décompte des suffrages île par île fait apparaître que Mayotte souhaite à 63,8 % des voix, rester au sein de la République française. Une nouvelle consultation des mahorais est organisée en février 1976 : la population plébiscite le maintien de Mayotte au sein de la République française à 99,4 %.

Avec la loi du 24 décembre 1976, Mayotte se voit dotée d'un statut provisoire de Collectivité Territoriale de la République. L'ancrage de Mayotte dans la République française réaffirmé par la loi du 22 décembre 1979 qui stipule que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* » n'aboutit cependant à aucune proposition concrète sur l'avenir statutaire de l'île.

Le combat pour « *Mayotte française* » mettra quasiment un quart de siècle à aboutir. Vingt et un ans plus tard, le 27 janvier 2000, un Accord sur l'avenir de Mayotte est signé au nom de l'État par le Secrétaire d'État à l'outre-mer avec le Président du Conseil général, Younoussa Bamana et les partis politiques de l'île. Cet accord qui se propose de fixer les objectifs communs de l'État et de la Collectivité ainsi que les orientations statutaires vient ainsi conclure une longue et intense démarche de concertation et de travail.

La population de Mayotte est consultée le 2 juillet 2000 sur l'avenir institutionnel de son île. 72,94% des électeurs ont approuvé cet accord.

La Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 dote Mayotte du statut de « *Collectivité Départementale* », et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

La loi dispose, que l'exécutif de la Collectivité alors exercé par le Préfet de Mayotte, sera transféré au Président du Conseil général en mars 2004, qu'un caractère exécutoire de plein droit sera conféré aux actes de la collectivité départementale après le renouvellement du Conseil général de 2008.

La loi prévoit également l'application de plein droit à Mayotte des lois, ordonnances et décrets relatifs à la nationalité, à l'état et la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, successions et libéralités, au droit pénal, à la procédure pénale, à la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, au droit électoral, aux postes et aux télécommunications.

Des dispositions en faveur du développement économique et social de l'île sont incluses dans la loi. Plusieurs ordonnances, notamment d'ordre social (extension et généralisation des prestations familiales, protection sanitaire et sociale, droit du travail et de l'emploi) seront adoptées au cours du premier trimestre 2002.

¹⁴ . Martin, J., 1976, « L'affranchissement des esclaves de Mayotte, décembre 1846-juillet 1847 », *Cahiers d'études africaines*, 1976, Volume 16 n° 61-62, p. 207.

Ce nouveau statut permet ainsi à Mayotte, société très majoritairement musulmane, d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui se rapproche le plus possible du droit commun français et qui sera adaptée à l'évolution de la société mahoraise.

Dans le cadre de la réforme de la Constitution de 2003 menée par le gouvernement, le titre XII de la Constitution, (dont les articles 73 et 74 portant sur les départements et territoires d'outre-Mer), a été révisé.

Ainsi ultime étape de son ancrage dans la République Française, Mayotte est désormais inscrite dans la Constitution Française.

La loi organique du 21 février 2007 (et le projet de loi ordinaire le complétant) portant dispositions statutaires et institutionnelles pour l'outre-mer, prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, les lois et règlements en vigueur seront applicables de plein droit à Mayotte, sauf dans quelques domaines limitativement énumérés (la fiscalité, du régime social et des droits des sols, urbanisme, habitat, foncier...). Cela marque une étape supplémentaire vers l'identité législative. La loi du 7 décembre 2010¹⁵ relative au département de Mayotte vient parachever cette évolution.

-3- Les Problématiques mêlées du droit de l'environnement, du développement durable et des changements institutionnel à Mayotte.

-Mayotte en accédant au statut de 101^{ème} département français relève un défi considérable. Elle doit se développer pour rattraper le retard accumulé en matière économique, mais elle doit en même temps tenir compte des fragilités naturelles de son territoire. L'aménagement du territoire de Mayotte et son développement économique doivent se faire dans le plus grand respect de l'environnement naturel.

L'un des principaux problèmes que la départementalisation devra tenter d'atténuer voire d'effacer est celui du retard de développement de Mayotte. Compte tenu des spécificités (éloignement, double insularité...) et des fragilités naturelles¹⁶ (biodiversité, lagon, forêts, mangroves...) de Mayotte, son développement économique, dans le cadre de la départementalisation, ne peut que s'inscrire dans une démarche de développement durable faisant une large place au droit de l'environnement.

La définition classique du développement durable suppose l'articulation de l'efficacité économique, du progrès social et de l'équilibre écologique. Il est souvent ajouté à cette définition l'importance de prendre en considération la diversité culturelle. Cette dernière dimension trouve une acuité particulièrement forte dans le cas de Mayotte.

L'un des atouts majeur de Mayotte, en dehors de sa population, est sans conteste la qualité et la richesse de son environnement.

C'est pourquoi, dans sa marche vers le développement économique, Mayotte devra prendre en compte le droit de l'environnement.

Aménager, se développer économiquement, c'est construire des habitations, des routes, des ponts, des ports, des aéroports, des écoles, des hôpitaux, des hôtels..., c'est-à-dire des bâtiments publics ou privés destinés d'abord au mieux-être des populations par

¹⁵ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

¹⁶ . Coudray, J, 2004, « Les fragilités naturelles de Mayotte », in, Sermet, L. ; Coudray, J. (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la république*, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002, Montchrestien, pp. 611-616.

l'amélioration de leur habitat et des infrastructures nécessaires à leur développement éducatif, culturel, sanitaire, économique. C'est ensuite faire fonctionner ces divers aménagements, les entretenir, les maintenir, les compléter, les remplacer au gré des besoins et de l'évolution des techniques, tout en respectant durablement l'environnement naturel, minéral et biologique. Aménager nécessite donc une organisation de l'espace qui se fera en fonction, non seulement des caractéristiques physiques et biologiques du milieu, mais aussi de ses caractéristiques humaines et socio-économiques.

Les caractéristiques physiques à considérer sont d'ordre géologique (distribution des matériaux et des sources d'énergie), géomorphologique (prise en compte des reliefs et paysages), hydro climatique (ressources en eau), pédologique (qualité des sols). Les caractéristiques biologiques concernent principalement la distribution des écosystèmes animaux et végétaux.

Les caractéristiques humaines et socio-économiques renvoient à des considérations culturelles et de développement.

Une application trop stricte du droit de l'environnement ne doit pas contrevenir au développement économique de Mayotte. La situation idéale serait de parvenir à concilier respect du droit de l'environnement et développement économique du territoire. Peut-être que la départementalisation pourra y aider.

Le droit de l'environnement est profondément marqué par sa dépendance étroite avec les sciences et la technologie¹⁷. Sa compréhension exige un minimum de connaissances scientifiques et toute réflexion critique à son propos impose une approche pluridisciplinaire. La définition du droit de l'environnement pose un problème relatif à son champ d'application et un problème lié au caractère engagé de ce droit¹⁸.

Dans la mesure où l'environnement est l'expression des interactions et des relations des êtres vivants (dont l'homme) entre eux et avec leur milieu, il n'est pas surprenant que le droit de l'environnement soit un droit de caractère horizontal, recouvrant les différentes branches classiques du droit (privé, public et international) et un droit d'interaction qui tend à pénétrer dans tous les secteurs du droit pour y introduire l'idée environnementale se conformant en cela au traité de Maastricht du 7 février 1992 selon lequel la protection de l'environnement doit être intégrée dans les autres politiques de la communauté (article 174)¹⁹.

¹⁷ . Naim-Gesbert, E., 1999, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant et Vubpress, Bruxelles.

¹⁸ . Prieur, M., 2004, *Droit de l'environnement*, Dalloz.

¹⁹ . Journal officiel n° C 224 du 31/08/1992 p. 0052 - version consolidée
Article 130 R - Traité CE (version consolidée Maastricht)
Article 174

1. La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants:

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la protection de la santé des personnes,
- l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,
- la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

2. La politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. Dans ce contexte, les mesures d'harmonisation répondant aux exigences en matière de protection de l'environnement comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États

De ce fait, le droit de l'environnement recouvre partiellement ou totalement plusieurs secteurs de réglementation qui peuvent être déterminés soit par un critère institutionnel lié aux structures politiques et administratives de décision, soit par un critère matériel s'appuyant sur une définition de l'environnement. Si l'on s'en tient au premier critère, le droit de l'environnement ne serait que l'ensemble des règles juridiques relatives à l'environnement qui relèvent de la compétence du ministre de l'environnement. Dans cette optique, il comprendrait le droit relatif à la nature (à l'exclusion du droit forestier et du droit rural), le droit des pollutions et nuisances, le droit des sites naturels et paysages. Cette vision étroite sera écartée au profit du critère matériel reposant sur la définition juridique de l'environnement telle qu'elle résulte de l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1976²⁰ et de l'article 1^{er} de la loi du 19 juillet 1976²¹ : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.*

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. La réalisation de ces objectifs doit également assurer l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux ».

« Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ».

Ainsi, le droit de l'environnement est un pan reconnu du droit français²². La charte constitutionnelle de l'environnement de 2005²³ est entrée dans le bloc de constitutionnalité. Cette charte reprend des principes et notions bien connus. Constituée d'un préambule et de 10 articles, elle affirme le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et

membres à prendre, pour des motifs environnementaux non économiques, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle.

3. Dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte:

- des données scientifiques et techniques disponibles,
- des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté,
- des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action,
- du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.

4. Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des États membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

²⁰ . Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

²¹ . Loi n° 76-663 du 19/07/76 relative aux ICPE.

²² .Van Lang, A., 2007, Droit de l'environnement, PUF ; Roche, C., 2009, *L'essentiel du droit de l'environnement*, Gualino.

²³ . Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005, Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement.

respectueux de la santé et le fait que toute personne ait le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. La charte évoque ensuite les « principes » de prévention, pollueur/payeur, précaution, participation. Le développement durable est également cité dans l'article 6. L'éducation, la formation, la recherche et l'innovation font l'objet de dispositions. *La Charte de l'environnement de 2005* est ainsi rédigée :

« *Le peuple français,*

Considérant,

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés

par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

Art. 1er. - Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Art. 2. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Art. 3. - Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Art. 5. - Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Art. 6. - Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Art. 7. - Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Art. 8. - L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

Art. 9. - La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Art. 10. - La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France ».

Ce texte a donné lieu à de nombreuses controverses sur la portée juridique de ses dispositions. Le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, puis le Conseil d'État dans un arrêt d'assemblée du 3 octobre 2008, n°297931 (Commune d'Annecy) ont tous deux affirmé que : « *L'ensemble des droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle ; (...) s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* ».

Il convient aussi de se référer depuis l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 au code de l'environnement²⁴ dont la partie réglementaire a été progressivement adoptée entre 2005 et 2007. Le code est constitué de VII livres dont le livre VI prévoit les dispositions applicables dans les territoires d'outre-mer. C'est le Titre cinquième de ce livre qui contient les dispositions applicables à Mayotte.

²⁴ . *Code de l'environnement*, 2011, Dalloz.

Lorsque l'on étudie le droit de l'environnement, on en vient souvent à poser le problème du développement durable. En réalité, il y a souvent confusion et difficulté à envisager ces deux notions. Bien que les termes « *développement durable* » se soient substitués peu à peu à celui « *d'environnement* » dans la plupart des désignations institutionnelles et notamment dans celle des ministères²⁵ et autres organismes publics en charge de ce domaine, l'un et l'autre concept ne sont pas comparables. Le terme « *développement durable* » est supposé illustrer un comportement « *civique* » à l'égard de l'environnement, qu'il soit celui d'un citoyen, d'une entreprise, d'une institution ou d'une collectivité territoriale. Sa portée juridique reste incertaine malgré sa reconnaissance internationale, son inscription dans la charte constitutionnelle de l'environnement de 2005 et sa reconnaissance par le Conseil d'État²⁶.

Le développement durable découle de l'éco développement, apparu en 1972, qui prône l'harmonisation des objectifs sociaux et économiques du développement avec une gestion écologiquement prudente des ressources et du milieu²⁷. Il trouve une expression officielle en 1987 dans le rapport Brundtland intitulé « *Our common future* ». La commission mondiale sur l'environnement et le développement y définit le développement durable comme « *un développement qui permet la satisfaction des besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs* ». Cette définition se fonde sur les besoins essentiels des plus pauvres dans le monde, auxquels la priorité doit être accordée. Le rapport souligne l'exigence de survie à laquelle sont confrontées ces populations, qui met en cause le thème de la stricte protection des ressources naturelles²⁸.

On assiste parallèlement à un mouvement de la protection écologique vers le concept de durabilité. Cette approche traduit la recherche d'un nouvel ordre de valeurs, caractérisé par une économie plus respectueuse des ressources et éco systèmes, et plus soucieuse de justice dans les rapports internationaux²⁹. La notion de développement durable se présente comme un moyen terme entre la logique économique visant à maximiser la production avec des objectifs de rentabilité, et la logique écologique imposant des mesures de préservation des ressources et des éco systèmes³⁰.

L'objectif du développement durable est donc de définir des schémas viables et conciliant les trois aspects, économique, social et environnemental des activités humaines, auxquels on pourrait ajouter une dimension culturelle. Les trois piliers sont à prendre en compte par les collectivités comme par les entreprises et les individus :

-Pilier économique : performance financière, mais aussi capacité à contribuer au développement économique de la zone d'implantation de l'entreprise ou de l'administration et à celui de tous échelons,

²⁵ . Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT).

²⁶ . Cans, C., 2009, « Environnement et développement durable », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française.

²⁷ . Waub, J. Ph., *Croissance économique et développement durable : vers un nouveau paradigme du développement*.

²⁸ . Kiss, A., 1991, « Environnement et développement ou environnement et survie ? », *JDI*, p.263.

²⁹ . Kiss, A. ; Beurier, J.-P., 2004, *Droit international de l'environnement*, Pedone.

³⁰ . Passet, R., 1996, *L'économie et le vivant*, Economica.

-Pilier social : conséquences sociales de l'activité de l'entreprise ou de la collectivité territoriale au niveau de tous ses échelons : employés, fournisseurs, clients, communautés locales et société en général,

-Pilier environnemental : compatibilité entre l'activité sociale de l'entreprise et le maintien de la biodiversité et des écosystèmes. Il comprend une analyse des impacts du développement social des entreprises et autres organisations et de leurs produits en terme de flux, de consommation de ressources, difficilement ou lentement renouvelables, ainsi qu'en terme de production de déchets et d'émissions polluantes. Ce dernier pilier étant nécessaire aux deux autres.

La France consciente de l'importance des questions d'environnement et de développement durable va orchestrer les « Grenelle de l'environnement »³¹.

Ainsi, l'article 1^{er} alinéa 1 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose-t-il : « *La présente loi, avec la volonté et l'ambition de répondre au constat partagé et préoccupant d'une urgence écologique, fixe les objectifs et, à ce titre, définit le cadre d'action, organise la gouvernance à long terme et énonce les instruments de la politique mise en œuvre pour lutter contre le changement climatique et s'y adapter, préserver la biodiversité ainsi que les services qui y sont associés, contribuer à un environnement respectueux de la santé, préserver et mettre en valeur les paysages. Elle assure un nouveau modèle de développement durable³² qui respecte l'environnement et se combine avec une diminution des consommations en énergie, en eau et autres ressources naturelles. Elle assure une croissance durable sans compromettre les besoins des générations futures* ».

La mise en œuvre des décisions prises lors du Grenelle de l'environnement s'ordonnent autour d'une dizaine d'axes prioritaires, et engage tous les acteurs : État, collectivités publiques, entreprises, associations.

La phase opérationnelle pour l'outre-mer est entrée en vigueur avec l'installation le 6 février 2008, du « comité opérationnel outre-mer » (COMOP). Ce comité, piloté par Nassimah Dindar, présidente du Conseil général de la Réunion est organisé en 7 ateliers selon les titres du plan « *vers un outre-mer exemplaire* » (énergie, déchets, risques naturels, biodiversité et ressources naturelles, pollutions et santé, activités extractives et gouvernance). Le groupe qui sera suivi par Philippe Leysse (Secrétariat d'État à l'Outre-mer) et Colin Niel (Ministère de l'Écologie) rassemble 25 participants, dont l'UICN³³.

L'objectif est de traduire en propositions concrètes les engagements de la table ronde finale du Grenelle (octobre 2007). « *L'Outre-Mer, cette France des trois océans, représente une part prépondérante de la biodiversité française, 10 % des récifs mondiaux, 14 des 17 éco régions françaises et l'un des 15 derniers grands massifs de forêts tropicales non encore (ou peu) fragmenté par les activités humaines* » ont rappelé les ministres réunis à cette occasion, précisant leurs attentes fortes sur les énergies renouvelables, et voulant faire de l'économie « *ultramarine* » une vitrine technologique. Jean-Louis Borloo (Ministre MEEDDAT) y a

³¹ . Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) ; Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2).

³² . C'est nous qui soulignons.

³³ . Union Internationale pour la Conservation de la Nature.

aussi confié à Pierre-Alain Roche une mission de préfiguration du plan « Réunion 2030-GERRI »³⁴, visant à supprimer les énergies fossiles au profit de sources renouvelables ;

En ce qui concerne Mayotte, les principales propositions issues des groupes de travail locaux étaient les suivantes :

- 1) Lutte contre les changements climatiques et maîtrise de l'énergie :
 - Développer des systèmes incitatifs pour améliorer l'efficacité énergétique,
 - Diversifier les sources d'énergie, maîtriser la consommation,
 - Développer les modes de transports collectifs.
- 2) Préservation de la biodiversité et des ressources naturelles :
 - Mettre à l'étude la création d'un parc naturel marin,
 - Coordonner et renforcer l'application de la réglementation,
 - Développer la connaissance scientifique et l'observation,
 - Valoriser la connaissance scientifique.
- 3) Instauration d'un environnement respectueux de la santé :
 - Mettre en œuvre le schéma d'assainissement à Mayotte,
 - Mettre en œuvre un plan santé environnement adapté à Mayotte.
- 4) Adoption des modes de production et de consommation durables :
 - Gestion de la forêt et de l'agro-forêt,
 - Développer la filière agricole dans le respect de l'environnement,
 - Améliorer l'alimentation et la nutrition.
- 5) Construction d'une démocratie écologique :
 - Développer les actions d'éducation à l'environnement dans le milieu scolaire,
 - Exemplarité de l'État et des collectivités dans la consommation énergétique,
 - Développer des actions d'éducation à l'environnement pour tous les publics,
 - Favoriser le développement des associations locales.
- 6) Promotion des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi :
 - Mettre en place une fiscalité écologique spécifique,
 - Développer l'usage de matériaux locaux et de matériaux recyclés dans la construction.
- 7) Déchets :
 - Mettre en place une filière spécifique pour les déchets verts,
 - Réduire la production de déchets à la source et améliorer le traitement et le recyclage.

Toujours dans le sens de la prise en compte du développement durable, Mayotte s'est dotée d'un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) adopté en Conseil d'État le 15 janvier 2008. Celui-ci présente d'une part, les facteurs et les enjeux du développement durable à Mayotte et développe d'autre part, les orientations fondamentales. Le PADD précise notamment la vocation des différentes parties du territoire, les principes de localisation des grandes infrastructures et les orientations particulières relatives au littoral et au milieu marin.

-Mayotte, compte tenu de ses spécificités environnementales qui en font un territoire unique sur la planète, a tout intérêt à envisager son développement économique nécessaire dans une logique de développement durable. L'évolution de son statut juridique pourra être un

³⁴ . Green Energy Revolution : Reunion Island.

atout ou un frein selon la capacité d'adaptation du territoire aux nouvelles contraintes juridiques liées au passage du principe de spécialité à celui d'identité³⁵.

Le projet de loi organique relatif au département de Mayotte du 3 août 2010 reconnaît le chemin parcouru par ce territoire pour accéder au statut de département.

Devenu un Territoire d'outre-mer en 1946, l'archipel des Comores a connu dès la fin des années cinquante un débat sur l'indépendance d'une part et sur la volonté des Mahorais de rester français d'autre part. La rupture entre Mayotte et les autres îles des Comores s'est concrétisée pour la première fois au cours des années 1957-1958. Le 14 mai 1958, l'Assemblée territoriale a voté une motion demandant le transfert de la capitale de Dzaoudzi (Mayotte) à Moroni (Grande Comores). Dans le même temps, alors que le Général de Gaulle proposait aux populations d'outre-mer d'opter pour l'indépendance, le statut de territoire d'outre-mer ou celui de département d'outre-mer, les Mahorais exprimaient déjà leur préférence pour ce dernier choix.

Les quatre conseillers représentant Mayotte à l'Assemblée Territoriale des Comores déposaient quelque temps après une motion tendant à demander la départementalisation. Débattue le 11 décembre 1958, cette motion était rejetée par 25 voix contre 4.

Pourtant, et de manière constante jusqu'à l'indépendance des Comores en 1974, les Mahorais sont demeurés foncièrement opposés à leur intégration au sein des institutions comoriennes, pour eux synonyme d'instabilité politique, d'insécurité et de privations de libertés. Le choix de rester français et d'accéder au statut départemental a toujours représenté pour la population mahoraise un ancrage plus fort dans la République, la garantie d'une stabilité institutionnelle, l'assurance de pouvoir vivre dans un État de droit et l'aspiration au progrès économique et social.

En décembre 1974 est organisé un référendum sur l'autodétermination des Comores. À l'issue du décompte des suffrages, fait île par île, il apparaît que Mayotte a manifesté sa volonté de rester rattachée à la République française à une majorité de 63,8 % des suffrages exprimés.

La loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores dispose, dans son article premier que « *dans les deux mois qui suivent la promulgation de la présente loi, [...] la population mahoraise sera appelée à se prononcer sur le point de savoir si elle souhaite que Mayotte demeure au sein de la République française ou devienne partie au nouvel État comorien* ».

Un second référendum est ainsi organisé le 8 février 1976, 99,4 % des voix sont en faveur du maintien de Mayotte dans la République française. Le Parlement prend acte de ce résultat en adoptant la loi du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte qui dispose, dans son article premier que « *Mayotte [...] constitue une collectivité territoriale de la République française* ».

La loi du 24 décembre 1976 accorde à Mayotte le statut provisoire de « *collectivité territoriale* » et dispose, dans son article 10, que « *les lois nouvelles ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse* ». Par la suite, la loi du 22 décembre 1979 relative à Mayotte réaffirme que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ». Elle ne règle toutefois pas la

³⁵ . Gohin, O., 2009, « Mayotte : la longue marche vers le droit commun », *RJOI*, p.5.

question du statut de l'île mais prévoit que « *dans un délai de cinq ans, à compter de la promulgation de la présente loi, la population de Mayotte sera consultée, après avis du conseil général, sur le maintien du statut défini par la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 ou sur la transformation de Mayotte en département ou éventuellement sur l'adoption d'un statut différent* ».

La loi du 24 décembre 1976 crée une collectivité au statut provisoire *sui generis*, fondé sur l'article 72 de la Constitution. Il ne s'agit ni d'un département d'outre-mer, ni d'un territoire d'outre-mer, tout en participant des deux systèmes. L'amorce d'un rapprochement institutionnel avec le droit commun est engagée pour la première fois.

Mayotte emprunte alors sa structure institutionnelle au département d'outre-mer dans la mesure où l'île est divisée en 19 cantons et 17 communes et dispose d'un conseil général élu au suffrage universel direct pour six ans, le mandat de conseiller général de Mayotte étant assimilé à celui de conseiller général de département.

Les lois de décentralisation n'y ayant pas été rendues applicables, c'est l'organisation administrative des départements et des communes en métropole antérieure à la loi du 2 mars 1982 qui s'applique à Mayotte, le Préfet exerçant, outre sa fonction de représentant du Gouvernement, celle d'exécutif du Conseil général de la collectivité territoriale. Il prépare et exécute les décisions votées par les conseillers généraux, notamment comme ordonnateur des dépenses de la collectivité. Les actes du Conseil général sont soumis à une tutelle *a priori*.

La collectivité territoriale demeure en outre régie par le régime de spécialité législative propre aux territoires d'outre-mer. Les lois françaises ne sont dès lors applicables à Mayotte que sur mention expresse du législateur.

La population de Mayotte est consultée le 2 juillet 2000 sur l'avenir institutionnel de son île. 72,94 % des votants se prononcent en faveur de l'Accord sur l'avenir de Mayotte qui a été signé le 27 janvier 2000³⁶ par l'État, le Président du Conseil général et les principaux partis politiques de l'île (MPM-RPR-PS).

À partir de ce texte, la collectivité départementale s'oriente vers l'adoption du statut de département.

La loi du 11 juillet 2001³⁷ a posé les futures étapes de l'évolution statutaire, que la réforme constitutionnelle de 2003 est venue conforter : transfert de l'exécutif de la collectivité au président du conseil général en 2004, passage à l'identité législative partielle, avec notamment l'application prévue du code général des impôts et du code des douanes au 1^{er} janvier 2007 (qui est repoussé à 2014), l'intégration des agents mahorais exerçant des missions régaliennes dans la fonction publique d'État en 2010.

La loi du 11 juillet 2001 dote Mayotte du statut de « *Collectivité départementale* » et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

La loi du 11 juillet 2001 se situe dans la droite ligne de l'accord sur l'Avenir de Mayotte, reprenant et précisant les différents jalons permettant le passage au département. Le principe de l'identité législative est posé dans plusieurs matières, dès la publication de la loi

³⁶ . Accord sur l'avenir de Mayotte, (J.O n° 32 du 8 février 2000 page 1985)

³⁷ . Thiellay, J.-P., 2002, « La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la république », *AJDA*, 2002, p.106.

pour certaines ou en 2007 pour d'autres. Dans ces domaines, Mayotte bénéficie du droit commun, sans qu'il soit besoin de prévoir des mentions d'applicabilité.

Collectivité territoriale *sui generis* au sens de l'article 72 de la Constitution, Mayotte reçoit alors le statut de « *collectivité départementale* ». Dans sa décision du 4 mai 2000 sur la loi organisant une consultation de la population de Mayotte, le Conseil constitutionnel avait rappelé qu'aucune confusion avec un département de droit commun n'était possible, même si la nouvelle dénomination rappelle que Mayotte a bien vocation, à terme, à devenir un département d'outre-mer. Comme cela se concrétisera avec la loi organique et la loi ordinaire du 7 décembre 2010.

L'architecture de la loi de 2001, suivant en cela les stipulations de l'accord de 2000, procède la plupart du temps par simple renvoi aux dispositions pertinentes du code général des collectivités territoriales. Tel est le cas pour le Conseil général dont le mode de fonctionnement est proche du droit commun, pour les institutions de conseil : un conseil économique et social et un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement sont créés. Cela concerne aussi les communes et l'intercommunalité.

Le contenu du texte démontre par ailleurs clairement l'intention du législateur de préparer Mayotte à accéder au statut de département d'outre-mer.

Tout d'abord, la loi réalise une décentralisation proche de celle existant en métropole mais par étapes successives : le représentant de l'État transfère l'exécutif de la collectivité départementale au président du conseil général élu à la suite du renouvellement de 2004. Les actes du conseil général resteront cependant soumis à une tutelle *a priori* allégée du représentant de l'État jusqu'au renouvellement du conseil général en 2008. À compter de cette date, les actes de la collectivité acquièrent un caractère exécutoire dans les conditions de droit commun.

Enfin, les modalités d'application de la « *clause de rendez-vous* » en 2010 sont définies : le conseil général pourra, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution sur la modification du statut de Mayotte et la transmettre au Premier ministre.

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a établi une nouvelle classification juridique des collectivités d'outre-mer à statut particulier.

L'article 74 prévoit désormais un cadre juridique général pour l'ensemble de ces collectivités, à l'exception des Terres australes et antarctiques françaises et de la Nouvelle-Calédonie, érigée depuis 1998 en collectivité *sui generis* régie par le titre XIII de la Constitution. Ce même article énumère l'ensemble de ces collectivités, parmi lesquelles Mayotte, et renvoie à une loi organique la détermination de leur statut.

Le nouvel article 72-4 de la Constitution établit une procédure spécifique pour l'évolution statutaire de tout ou partie d'une collectivité territoriale d'outre-mer soumise à l'un des régimes des articles 73 et 74 vers l'autre régime juridique : le changement de statut doit être décidé par une loi organique ; le changement de statut, pour tout ou partie d'une collectivité d'outre-mer, « *ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli. Ce changement de régime est décidé par une loi organique* » (article 72-4 alinéa 1 de la Constitution).

Ainsi, la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif peut être proposée par le Gouvernement pendant la durée des sessions. Il est alors tenu de faire une déclaration, suivie d'un débat, devant chaque assemblée ou conjointement par les deux assemblées. Il revient au Président de la République de décider cette consultation.

À la suite de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, une modification du statut de Mayotte est apparue nécessaire.

L'article 2 de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) réécrit en conséquence le statut de Mayotte, dont les dispositions sont insérées dans la nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

Les dispositions issues de la loi du 11 juillet 2001 sont reprises. Elles sont actualisées pour tenir compte, notamment, de l'intervention de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Par ailleurs, la loi organique comporte de nouvelles dispositions relatives à la mise en œuvre du droit de pétition, du référendum local et de la consultation des électeurs. Elle prévoit que la collectivité exercera désormais les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions, précise les conditions d'exercice du pouvoir fiscal et douanier de la collectivité et actualise les dispositions relatives au fonctionnement du conseil général ainsi qu'au contrôle de légalité.

La loi du 11 juillet 2001 prévoyait que : *« à compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte »*.

La loi du 21 février 2007 a avancé cette échéance à 2008 et prévu que la résolution interviendrait à la majorité absolue des membres du conseil général.

Lors du conseil des ministres du 23 janvier 2008, le Gouvernement, reprenant un engagement exprimé par le Président de la République, s'est engagé à consulter les électeurs mahorais sur l'évolution du statut de Mayotte, en application de l'article 72-4 de la Constitution, dans l'année suivant l'adoption de cette résolution.

La résolution du Conseil général portant sur l'accession de Mayotte au statut de département et région d'outre-mer a été adoptée à l'unanimité le 18 avril 2008.

En décembre 2008, le Président de la République a présenté aux élus mahorais le *« Pacte pour la départementalisation »*, exposant les grandes lignes de l'évolution institutionnelle ainsi que les conséquences pour les Mahorais d'un passage au statut de collectivité régie par l'article 73 de la Constitution.

Ainsi informés sur les enjeux et les étapes de l'évolution institutionnelle envisagée, les électeurs mahorais, ont été appelés à se prononcer, le 29 mars 2009, sur la question suivante : *« Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « Département », régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et aux régions d'outre-mer ? »*.

Comme lors des précédentes consultations, en 1958, 1974 et 1976, le message a été particulièrement clair : 95,20 % des votants ont répondu OUI.

Afin de mettre en œuvre la volonté exprimée par les Mahorais, le Gouvernement a poursuivi le travail interministériel tendant à harmoniser le droit applicable à Mayotte avec celui en vigueur en métropole et a engagé un travail juridique permettant d'inscrire le changement statutaire dans le code général des collectivités territoriales.

La loi organique du 3 août 2009³⁸ relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte a ainsi posé le principe de la création à Mayotte d'une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, dénommée « *Département de Mayotte* » et exerçant à la fois les compétences dévolues au département et à la région, à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011.

Après le Sénat, l'Assemblée nationale a adopté, mardi 23 novembre 2010, le principe de la départementalisation de Mayotte. À partir de mars 2011, l'île devient une collectivité unique, à la fois département et région. Le Sénat a adopté, le 22 octobre 2010, le projet de loi organique relatif au département de Mayotte. La loi organique du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte est promulguée. « *L'île au lagon* » devient ainsi en mars 2011 le 5^{ème} département d'Outre-Mer et le 101^{ème} département français.

Mayotte devient en mars 2011 (après les élections cantonales) une collectivité unique, à la fois département et région, régie par l'article 73 de la Constitution. Elle est dotée d'un seul exécutif et d'une seule assemblée (à la fois Conseil général et Conseil régional).

Le droit commun est progressivement appliqué dans ce nouveau département au moyen d'ordonnances.

Enfin, afin d'aligner le niveau de vie des Mahorais sur celui des Français de métropole, un fonds de développement économique, social et culturel, doté de 30 millions d'euros sur trois ans va être mis en place.

L'impact de la réforme constitutionnelle de 2003 n'a pas été dénué de questionnements à Mayotte. En devenant une collectivité d'outre-mer et non plus une « *collectivité départementale* », le territoire pouvait donner l'image qu'il s'éloignait du modèle métropolitain. Se fondant cependant sur les possibilités nouvellement offertes par la réforme de 2003, l'aspiration mahoraise à la départementalisation s'est alors traduite par un rapprochement du droit commun en deux étapes : l'identité législative partielle (2007/2008) puis l'identité législative générale (à partir de 2011).

La distinction entre spécialité législative et identité législative reste la « *summa divisio* » du droit de l'outre-mer³⁹.

Issu de l'Ancien régime, le principe dit de « *spécialité* » législative reposait sur de solides justifications : la différence de développement entre le centre et la périphérie ; les difficultés de communication avec la métropole ; l'existence de nombreuses populations non intégrées à la citoyenneté française et soumises à des règles coutumières reconnues par l'administration et la justice coloniale ; l'inégalité juridique qui se caractérisait par l'existence de dispositions ségrégatives entre les citoyens français et les colonisés.

³⁸ . Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte (1)

³⁹ . Diémert S., 2005, « Le droit de l'outre-mer », *Pouvoirs* 2005/2, N° 113, p. 101-11

Ces différences rendaient impraticable l'application locale de plein droit des règles en vigueur en métropole.

Avec la Constitution du 27 octobre 1946, l'égalité des droits avec tous les ressortissants de l'outre-mer français est proclamée. Le maintien du principe de spécialité répond alors à d'autres finalités : préserver les compétences des autorités locales contre les incursions du pouvoir central⁴⁰.

Cette conception « *différentialiste* » n'est pas celle des quatre vieilles : Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion qui aspirent, comme aujourd'hui Mayotte, à l'égalité complète des droits avec la métropole⁴¹.

C'est la Constitution de 1946 qui distingue les départements d'outre-mer (DOM) soumis au principe d'identité, et les territoires d'outre-mer (TOM), soumis au principe de spécialité. Cette distinction consacrée constitutionnellement est demeurée presque inchangée jusqu'à nos jours.

Les territoires d'outre-mer ont conservé, par le biais de l'article 76 de la Constitution de 1958 dans sa rédaction d'origine, le bénéfice de la spécialité législative que l'article 74 révisé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a expressément conforté (aux termes de l'article 74 ainsi révisé, la loi organique détermine, pour chaque collectivité qu'il régit les COM, ex-TOM, « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* »).

L'identité législative est réservée de par la Constitution aux départements et régions d'outre-mer. Ce concept peut se définir comme le régime de l'applicabilité de plein droit du droit commun tel qu'issu des lois et règlements nationaux. Le droit commun est donc le principe et l'existence d'un droit spécifique ou dérogatoire constitue l'exception.

L'article 73 de la Constitution, tel que réécrit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, dispose en son premier alinéa que : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* » ; il se distingue des versions précédentes du même article, tant celle de 1946⁴² que celle de 1958⁴³, par une affirmation plus forte du principe d'identité. Le pouvoir constituant dérivé a également entendu, sans déroger au principe constitutionnel d'identité, rendre plus aisées les adaptations des lois et règlements aux réalités locales, la notion de « *contraintes et caractéristiques* » présentant plus de facilité d'utilisation que celle des nécessités liées à la « *situation particulière* » ; en outre, c'est désormais l'ensemble du champ couvert par les lois et les règlements qui peut faire l'objet d'une mesure d'adaptation, sans que l'on ait à s'interroger sur la notion de « *régime législatif* » et d'« *organisation administrative* ».

Par le passé, la formule « *toute autre collectivité est créée par la loi* » avait permis l'émergence, en marge des articles 73 et 74 de la Constitution, de collectivités qui n'étaient ni des départements d'outre-mer ni des territoires d'outre-mer. C'est ainsi qu'est apparu le statut

⁴⁰ . Joyau, M., 1998, « De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local », *LGDJ*, 1998 ; Roux, A., 2004, « Le pouvoir normatif », in , Faberon, J.-Y., (sous la direction de), 2004, *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004, p. 127.

⁴¹ . Constitution du 27 octobre 1946, article 73 : « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi.* »

⁴² . Op. Cit.

⁴³ . Constitution du 4 octobre 1958, article 73 : « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ».

de Mayotte du 24 décembre 1976, lorsqu'elle se sépare de l'ancien territoire d'outre-mer des Comores devenu indépendant : elle ne veut pas du statut de territoire d'outre-mer qui lui semble trop ouvert à l'indépendance, et elle ne reçoit pas le statut de département d'outre-mer en raison de ses très fortes spécificités normatives conférées par la prépondérance du droit musulman en vigueur. Aussi Mayotte est-elle alors qualifiée de « *collectivité territoriale* ».

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 72 de la Constitution, le bel ordonnancement binaire des articles 73 et 74 de la Constitution, reflet de la *summa distinctio* entre collectivités à identité législative et collectivités à spécialité législative, fait place, de plus en plus, à un émiettement, par l'existence de ces « *collectivités territoriales* ».

Cela n'empêche pas les Mahorais d'appeler de leurs vœux le statut de département, et d'obtenir, au bout d'un quart de siècle, par la loi du 1^{er} juillet 2001, des institutions qui qualifient Mayotte de « *collectivité départementale* »⁴⁴.

Effectivement, la révision du 28 mars 2003 étend l'article 73 d'une phrase, à sept alinéas⁴⁵. C'est ainsi qu'aussitôt que le principe d'identité législative tempéré d'adaptations est affirmé dans ses deux premiers alinéas, l'article 73⁴⁶, alinéa 3 explicite précisément

⁴⁴. Faberon J.-Y., 2005, « La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? », *Pouvoirs*, 2005/2, N° 113, pp. 5- 19.

⁴⁵. Blériot L., 2005, « Les départements et régions d'outre-mer : un statut à la carte », *Pouvoirs* 2005/2, N° 113, pp. 59-72. Voir aussi, Custos, D., 2001, « Le statut constitutionnel des départements d'outre-mer », *AJDA*, 2001, p. 731-735 ; Diémert, S., 2004, « L'ancrage constitutionnel de l'outre-mer français », in Jean-Yves Faberon (sous la direction de), *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004 ; Gohin, O., 1999, « L'évolution des départements d'outre-mer vers un statut de collectivités spécifiques », in Jean-Yves Faberon et Jean-François Auby (sous la direction de), *L'Évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, 1999 ; « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État en France », *AJDA*, 2003 ; Thiellay, J.-P., 2003, « Les outre-mer dans la réforme de la Constitution », *AJDA*, 2003, p. 564-570.

⁴⁶. Article 73 de la constitution du 4 octobre 1958 : « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités

[Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

comment il peut être mis de côté, permettant aux collectivités concernées d'émettre leurs propres normes : « *Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire* ». Et cette disposition va au-delà des plus extrêmes limites permises sous l'ancien article 73 puisque désormais les départements-régions d'outre-mer pourront accomplir ce qui était le propre des anciens territoires d'outre-mer : des décisions dans des domaines relevant de la loi en métropole ! Le troisième alinéa de l'article 73 déclare en effet *in fine* que les règles fixées par les collectivités elles-mêmes concernent des « *matières pouvant relever du domaine de la loi* »⁴⁷.

Ainsi une différence essentielle entre les collectivités de l'article 73 de la Constitution et celles de l'article 74 disparaît, dans le sens d'une généralisation de l'originalité normative et des droits aux différences. Cependant l'article 73 encadre ce nouveau paysage juridique à deux égards :

- une disposition limite le nombre des collectivités concernées, car ce nouvel état du droit « *n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion* » (art. 73, al. 5) ;
- une disposition limite le nombre des matières législatives pouvant être réglementées par les collectivités concernées : « *ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique* » (art. 73, al. 4).

L'adaptation du droit des départements-régions d'outre-mer peut être opérée non seulement par la loi mais par des règles édictées par ces collectivités elles-mêmes, y compris dans le domaine de la loi, dès lors qu'elles y sont habilitées par la loi, « *à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* », étant précisé que « *ces habilitations ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnel garanti* ».

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

⁴⁷ . Sur la notion de décentralisation législative, Lampué, P., 1959, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Dalloz.

La différence entre les collectivités de l'article 73 et celles de l'article 74 ne recoupe pas la distinction entre régime d'identité législative et régime de spécialité législative, réputée opposer à l'origine les DOM et les TOM. Certes, le principe d'identité législative est posé, nous l'avons vu, au début de l'article 73 ; mais la Constitution développe désormais les « *dérogations* » dont il peut être assorti. Et l'article 74 reconnaît tout un éventail de situations, allant de la marge la plus étroite laissée à la spécialité législative (Saint-Pierre-et-Miquelon) jusqu'à l'autonomie la plus développée (Polynésie française).

En ce qui concerne la réforme des collectivités territoriales annoncée et engagée⁴⁸, Mayotte ne devrait pas être directement concernée. En effet, sa volonté de devenir un seul « *département-région* » simplifie les choses et lui permettra de se concentrer sur l'essentiel : l'application du droit et le développement du territoire. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit dans son article 38 les « *applications des dispositions du projet de loi à Mayotte* » En vertu de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales⁴⁹, créé par la loi organique n°2007-223 du 21 février 2007, les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes :

1° Impôts, droits et taxes.

2° Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ;

3° Protection et action sociales ;

4° Droit syndical ; droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

5° Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;

6° Finances communales.

Les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans les matières mentionnées aux 1° à 6° ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.

En conséquence, l'article 38 prévoit expressément que les dispositions relatives aux finances communales de l'article 8 concernant les communes nouvelles sont applicables à Mayotte. Par ailleurs, un article L 2572-3-1 du CGCT est créé pour préciser que les dispositions concernant les dotations de l'État aux communes nouvelles s'appliquent à Mayotte.

4- Problématique et plan de l'étude.

Dans quelle mesure le statut juridique d'une collectivité territoriale permet-il une meilleure prise en compte du droit de l'environnement et favorise-t-il le développement durable d'un territoire ?

L'évolution du statut juridique de Mayotte vers le statut de département a des conséquences juridiques nombreuses. Le passage du principe de spécialité législative à celui d'identité législative oblige Mayotte à adapter son droit parfois de manière très importante.

⁴⁸ . Flahaut, I, (rédactrice en chef), 2009, *Collectivités locales : quelle réforme ?* La documentation française.

⁴⁹ . Article LO n°6113-1 du CGCT.

De nombreux pans du droit sont concernés. Parmi eux le droit de l'environnement tient une place à part car il est l'une des composantes fondamentale du développement durable du territoire.

De ce point de vue, la départementalisation est-elle une chance ou une contrainte nouvelle qui apportera plus de problèmes qu'elle n'en résoudra ?

Il convient pour apporter une réponse argumentée à ces questions de s'interroger sur l'influence réelle ou supposée du statut juridique d'une communauté sur la mise en œuvre du droit et plus particulièrement du droit de l'environnement.

Cette question est complexe car elle impose une étude en terme de droit comparé entre la situation juridique avant la départementalisation lorsque le droit à Mayotte répondait au principe de spécialité et la situation juridique en construction qui sera celle d'un département français soumis au principe de l'identité. La complexité de l'étude s'accroît encore lorsque l'on prend conscience que certaines spécificités mahoraises demeureront après la départementalisation. En d'autres termes, le droit de l'environnement à Mayotte tout en se rapprochant du principe d'identité législative restera sur de nombreuses questions largement dérogoire.

Nous soutenons que l'administration de l'environnement par la collectivité territoriale de Mayotte devrait être améliorée avec l'introduction des règles en vigueur dans tous les départements et régions Français. Surtout si un certain nombre de dérogations indispensables imposées par les spécificités de Mayotte, plus particulièrement en ce qui concerne le développement durable, sont acceptées et intégrées au corpus juridique environnemental.

(Première partie : L'influence de l'évolution du statut juridique de Mayotte sur le droit de l'environnement et le développement durable).

Cependant, il y a des limites à l'influence de la départementalisation sur le devenir du droit de l'environnement et du développement durable de Mayotte.

En effet, quel que soit le statut juridique d'un territoire, une bonne gouvernance interne est nécessaire à la mise en œuvre efficace des textes et du droit. Pour profiter pleinement des atouts liés à la départementalisation, Mayotte doit s'inscrire dans un processus soutenu d'amélioration de sa gouvernance territoriale.

Cela passe par la prise en considération, sans en atténuer les difficultés, des spécificités de Mayotte, et parfois des retards de Mayotte en matières économiques et sociales. Les situations économiques et sociales de Mayotte peuvent constituer des limites internes à un déploiement strict des règles environnementales pour un développement durable harmonieux.

Par ailleurs, d'un point de vue international et géopolitique, Mayotte se trouve dans une situation qui devra être clarifiée. La place de Mayotte dans l'Océan Indien ; l'importance de ce territoire pour le rayonnement de la France ; l'intégration de Mayotte à l'Union Européenne ; le règlement définitif du différend Franco-Comorien sont autant de questions qui infléchiront inévitablement les politiques environnementales et le développement durable du département Français d'outre-mer de Mayotte.

(Deuxième partie : Les limites de l'influence de la départementalisation sur le droit de l'environnement et le développement durable de Mayotte)

PREMIÈRE PARTIE

L'INFLUENCE DE L'ÉVOLUTION DU STATUT JURIDIQUE DE MAYOTTE SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.

Introduction :

Le statut juridique tient une place importante dans la dévolution aux collectivités territoriales de compétences plus ou moins étendues.

Outre-mer, la décentralisation a souvent été utilisée par l'État pour transférer les compétences administratives qu'il n'était pas en mesure d'assurer lui-même. Après l'arbitraire du système de colonisation écarté dans l'alinéa dix-huit du préambule de la Constitution de 1946⁵⁰, le recours à la décentralisation territoriale va être inscrit dans la loi du 19 mars 1946⁵¹ qui érige quatre « *vieilles* » colonies en départements français d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane Française et Réunion). Cette loi tire son inspiration lointaine de la départementalisation généralisée réalisée par la Constitution du 5 Fructidor an III (22 août 1795) par laquelle le Directoire rétablissait les administrations départementales en supprimant les districts⁵².

Par la suite, la Constitution distinguera entre Départements d'outre-mer (DOM) et territoires d'outre-mer (TOM).

Les DOM ayant une vocation à l'assimilation progressive : assimilation économique, sociale et juridique.

Les TOM ne faisant l'objet que d'une « *territorialisation* », ils pouvaient conserver une architecture juridique plus ou moins spécifique, plus ou moins éloignée du droit commun, plus ou moins adaptée au droit commun.

⁵⁰ . Alinéa 18 du préambule de la constitution de 1946 : « *Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus* ».

⁵¹ . Loi n°46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.

⁵² . Verpeaux, M., 2009, « Histoire des collectivités territoriales », in, Bonnard, M. (sous a direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française.

Cette *summa divisio* du droit de l'outre-mer va perdurer de 1946 à 1958. Elle sera reprise dans la Constitution de 1958 et distinguera les DOM de l'article 73 aux TOM de l'article 74.

La révision constitutionnelle opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁵³ vient réorganiser et renommer la classification des collectivités concernées. Aux DOM intégrés dans le territoire communautaire en tant que région ultra périphériques (RUP), se sont jointes les régions d'outre-mer (ROM), constitutionnalisées, potentiellement différenciés les uns et les autres dans leurs modalités d'adaptation. Ce sont les DROM (départements et régions d'outre-mer).

Les TOM sont supprimés en tant que collectivités territoriales et sont remplacés par les COM (collectivités d'outre-mer). À l'intérieur des COM de l'article 74, il est possible de distinguer entre les COM « assimilées » que sont Saint Barthélemy, Saint Martin, Mayotte jusqu'au 31 mars 2011, Saint Pierre et Miquelon et les COM « spécialisées » que seraient La Polynésie Française, Wallis et Futuna.

Par ailleurs, les COM « assimilées » peuvent ou non appartenir au territoire communautaire. Ainsi, Saint Barthélemy et Saint Martin sont intégrés alors que Mayotte et Saint Pierre et Miquelon ne le sont pas⁵⁴.

Dès lors, les COM de l'article 74, reçoivent une définition purement négative et ne sont ni municipales, ni départementales, ni régionales.

À l'intérieur de ce maquis institutionnel, la collectivité territoriale de Mayotte tient une place originale et particulièrement intéressante du point de vue de l'étude et de l'observation du cheminement de l'évolution d'un système juridique et de son adaptation au corpus juridico-légal Français.

En effet, Mayotte se trouve à la croisée des chemins institutionnels. Hier collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, elle se transforme en département d'outre-mer régie par l'article 73 avec la loi du 7 décembre 2010.

L'administration de l'environnement conjuguée à la problématique du développement durable sont inévitablement concernées par ces bouleversements institutionnels.

Le droit de l'environnement à Mayotte tout en se dirigeant vers le principe d'identité conservera des spécificités liées aux fragilités naturelles de l'île de Mayotte.

Par ailleurs, la volonté de respecter avec une grande célérité les prescriptions du droit de l'environnement doit s'harmoniser avec la mise en œuvre d'un développement économique et social durable nécessaire compte tenu des retards de ce territoire dans ces domaines.

L'application du droit de l'environnement à la collectivité territoriale de Mayotte doit donc se faire de manière concertée et en tenant particulièrement compte des contraintes spécifiques : isolement, double insularité, difficultés économiques et sociales, démographie, culture...

Le droit de l'environnement à Mayotte devra suivre le mouvement général d'adaptation de la collectivité au droit de la métropole. Il sera l'un des éléments de la longue

⁵³ . Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁵⁴ . Gohin, O, 2009, « Les outre-mer », in, Bonnard, M. (sous a direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française p. 111.

marche du territoire vers le droit commun⁵⁵. (Titre I : L'administration de l'environnement à Mayotte : entre spécialité et identité).

Une interrogation demeure : quel sera le rôle que jouera le département nouvellement constitué à partir de 2011 dans le modelage d'un développement économique et social équilibré et durable qui permette à Mayotte tout en préservant ses atouts environnementaux d'égaliser voire de dépasser les standards de vie et les standards juridiques de la métropole. (Titre II : Le rôle de la départementalisation dans le développement durable de Mayotte : L'objectif de développement durable du département de Mayotte).

⁵⁵ .Gohin, O., 2009, « Mayotte : la longue marche vers le droit commun », *RJOI*, p. 5.

TITRE I

L'ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT À MAYOTTE : ENTRE SPÉCIALITÉ ET IDENTITÉ.

La consécration par le droit d'une obligation de prendre en compte l'environnement va conduire l'État sous l'influence conjointe des avancées du droit international, du droit européen et des droits nationaux à une réflexion sur les compétences à accorder aux différents acteurs de l'environnement et à tracer des principes d'actions énonçant des obligations de conciliation entre développement et environnement.

La départementalisation obligera Mayotte à s'intégrer de plus en plus dans un schéma juridique englobant. En effet, parmi les acteurs du droit de l'environnement se trouvent les collectivités territoriales.

En ce qui concerne l'outre-mer, les articles 35 et 36 de la loi du 2 août 1984⁵⁶ relative aux compétences des régions de Martinique, de Guyane, de Guadeloupe et de la Réunion fixent que ces régions « *définissent les actions qu'elles entendent mener en matière d'environnement et de cadre de vie, après avis ou le cas échéant sur proposition des collectivités territoriales et du comité de la culture, de l'éducation et du cadre de vie* ».

Les compétences en matière environnementale sont en réalité éclatées entre les mains d'un grand nombre d'acteurs. Même si le droit de l'environnement reste un domaine assez centralisé⁵⁷, les acteurs décentralisés, ont vocation à prendre toute leur part dans les politiques environnementales.

En 2008, le ministère de l'écologie et du développement durable est devenu le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDAT). À l'occasion d'un remaniement ministériel de novembre 2010, le ministère devient : Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Traditionnellement, ce ministère recouvre de très larges compétences : environnement, sécurité industrielle, transports, équipement, urbanisme, espace rural et forêt, mer, énergie, nucléaire⁵⁸...

Le ministre exerce une tutelle exclusive ou conjointe avec d'autres ministères, sur plusieurs établissements publics qui intéressent particulièrement les DOM et donc Mayotte. Il

⁵⁶ . Loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

⁵⁷ . Prieur, M., 2004, *Droit de l'environnement*, Dalloz ; Romi, R., 2007, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien.

⁵⁸ . Décret n° 2010-1443 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

s'agit du conservatoire du littoral et des rivages lacustres, de l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) pour ne citer que les plus représentatifs. Dans ce complexe administratif, il faut noter l'importance des services déconcentrés et notamment le regroupement à partir de 2009 des directions régionales de l'environnement (DIREN), des directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des directions régionales de l'équipement pour former les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Placées sous l'autorité du Préfet de région, elles pilotent et déclinent dans les régions les politiques de développement durable.

La gestion du « *local* » par l'État en matière d'environnement n'est pas exempte d'ambiguïtés et les collectivités territoriales : régions, départements et communes disposent de compétences propres qui devront être précisées dans le cas de Mayotte.

Le droit de l'environnement est aussi aujourd'hui en grande partie d'origine communautaire. La commission européenne est dotée d'une direction générale « *environnement* » qui est chargée d'élaborer les futurs textes communautaires et de veiller à l'application de ce droit par les États membres.

L'agence européenne pour l'environnement (AEE) doit, quant à elle, fournir une aide technique et scientifique à l'Union, aux États membres mais aussi à des pays non membres en ce qui concerne la protection de l'environnement.

À l'échelle internationale, de nombreuses conventions concernant l'environnement ont été signées, de même, le PNUE, programme des Nations Unies pour l'environnement, a pour fonction essentielle de coordonner l'action en faveur de l'environnement dans le système des Nations-Unies. Il promeut la coopération internationale, exerce une fonction de veille environnementale, de coordination, et de conception de programmes et de conventions internationales⁵⁹.

Devant la complexité des enjeux et des structures de l'administration de l'environnement, la collectivité de Mayotte va devoir s'adapter.

La transition de Mayotte entre le principe de spécialité législative et le principe d'identité législative (Chapitre I) devrait permettre de cerner et de définir de manière plus claire les moyens juridiques d'action, les compétences, de la collectivité territoriale de Mayotte en matière d'environnement et de développement durable (Chapitre II).

⁵⁹ . Mazaudou, O., 2008, *Droit international public et droit international de l'environnement*, Pulim.

CHAPITRE I

LA TRANSITION DE MAYOTTE ENTRE SPÉCIALITÉ ET IDENTITÉ LÉGISLATIVE.

Mayotte, en devenant département Français poursuit sa modernisation culturelle, économique, sociale et juridique. C'est dans cette perspective que doit être appréhendée « *sa marche* » vers le droit commun de la République⁶⁰.

Quel est le sens du concept de « *droit commun de la république* » ?

Il convient pour éclairer la question de préciser que contrairement aux quatre vieilles colonies de la Guadeloupe, de la Martinique de la Guyane et de la Réunion, la collectivité territoriale de Mayotte a jusqu'à aujourd'hui connu une décentralisation non pas d'assimilation mais de spécialité.

De la Constitution de 1946 à la Constitution de 1958, aux Comores, comme dans les dix-sept autres territoires d'outre-mer de la IV^{ème} République finissante, le principe de spécialité législative signifie que le droit applicable en matière législative et réglementaire, n'est pas, sauf exceptions le droit commun défini comme le droit applicable en métropole.

Il convient dans le cas de Mayotte de préciser trois points fondamentaux.

Tout d'abord, l'autodétermination des peuples d'outre-mer qui avait été prévue par la Constitution de 1958 permettait à chaque territoire de choisir entre l'indépendance et la Constitution de la République dans le cadre de la communauté⁶¹.

Les Comores opteront lors du référendum national du 28 septembre 1958 pour la République et la communauté. Les Comores pouvaient alors choisir le statut de TOM ou celui de DOM. Les Comores choisiront le statut de TOM contre l'avis des représentants de Mayotte.

En effet, George Nahouda⁶² qui préconisait la solution du DOM au terme du « *congrès des notables* »⁶³ qu'il organise le 2 novembre 1958 à Tsoundzou, en grande terre de Mayotte et voté par lui et les trois autres représentants de Mayotte⁶⁴ sera mis en minorité sur ce point au sein de l'assemblée territoriale des Comores, le 11 décembre 1958.

Ensuite, l'article 72 de la Constitution autorise la création par la loi de collectivités territoriales à statut propre ou *sui generis* qui, outre-mer peuvent n'être, avant 2003, ni des

⁶⁰ . On pourra consulter : Kamardine, M., 2009, « La marche mahoraise vers le droit commun...ou de la difficulté de demeurer français », *RJOI*, n° spécial Mayotte 2009, p.19.

⁶¹ .Titre XII de la constitution du 4 octobre 1958 (initiale).

⁶² . Nahouda organise le 2 novembre 1958 le Congrès des Notables, auquel participent selon la tradition orale (il n'existe aucune trace écrite accessible au public sur cet événement) des centaines de personnes, et qui aboutit à la naissance de l'Union de défense des intérêts des Mahorais (UDIM).

⁶³ .Tenu le 2 novembre 1958 à Tsoundzou, ce Congrès qui rassemble les principaux notables de l'île marque le début de la revendication départementaliste.

⁶⁴ . Il s'agit de : I. Ramadan ; M. Foucault et M. Toufail.

DOM ni des TOM ou, après 2003, ni des DROM (départements régions d'outre-mer) ni des COM (collectivités d'outre-mer).

Enfin, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁶⁵ bouleverse la donne sans supprimer totalement la *summa divisio*⁶⁶ du droit de l'outre-mer entre principe de spécialité législative et principe d'identité législative. (Section 1)

Le statut de Mayotte est un bel exemple de ces évolutions statutaires puisque l'île fut tour à tour colonie française à partir de 1841, territoire d'outre-mer à partir de 1946 (en association avec les autres îles de l'archipel des Comores), collectivité territoriale à partir de 1976, collectivité départementale depuis 2001 et enfin département d'outre-mer le 31 mars 2011⁶⁷. (Section 2)

⁶⁵ . Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 26 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 29 mars 2003, p. 5568.

⁶⁶ . Diémert S., 2005, « Le droit de l'outre-mer », Pouvoirs 2005/2, N° 113, p. 101.

⁶⁷ . Voir, Bonnelle, F., 1998. *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte*. Paris, La documentation française, 128 p. ; Taglioni, F., 2009, « Mayotte s'ancre dans la république française », *EchoGéo* [En ligne], Sur le vif 2009 ; Michalon, T., 2009. *L'outre-mer français. Evolution institutionnelle et affirmations identitaires*. Paris, l'Harmattan, 164 p.

SECTION I

LA *SUMMA DIVISIO* DU DROIT DE L'OUTRE-MER.

Il y a deux manières de définir le droit de l'outre-mer. La première, présentée par le Professeur Gonidec consiste à étudier la nature des liens entre la France et les pays d'outre-mer. Le droit de l'outre-mer se définit alors comme : « *l'étude des règles juridiques qui définissent les rapports de la France métropolitaine et des pays d'outre-mer qui lui sont rattachés* »⁶⁸. Cette définition n'est plus guère utilisée aujourd'hui.

La deuxième définition proposée par François Luchaire, fait du droit de l'outre-mer « *l'ensemble des règles juridiques particulières à l'outre-mer* »⁶⁹.

L'approche historique ainsi que le caractère évolutif sont des aspects fondamentaux de ce droit.

Les réformes constitutionnelles, les changements de statuts, le caractère transversal et pluridisciplinaire de ce droit en font tout l'intérêt mais aussi toute la difficulté.

La distinction entre spécialité législative et identité législative considérée comme la *summa divisio* du droit de l'outre-mer (paragraphe 1) va être en partie bouleversée par les modifications apportées aux statuts des outre-mer français par la réforme constitutionnelle de 2003⁷⁰. (paragraphe 2).

Paragraphe 1 : spécialité versus identité (avant la réforme constitutionnelle de 2003).

Dans la tradition juridique et constitutionnelle française, les colonies n'ont qu'exceptionnellement été regardées comme constituant une partie intégrante du territoire national. Il en découlait que les lois et règlements édictés par le pouvoir central ne s'y appliquaient pas de plein droit, mais seulement sur mention expresse et sous réserve d'une formalité particulière d'introduction dans l'ordre juridique local. Issu de l'ancien régime, ce principe dit de « *spécialité* » législative reposait sur de solides justifications :

- La différence – abyssale – de développement entre le centre et ses périphéries.
- Les difficultés de communication avec la métropole.

⁶⁸ . Gonidec, P. F., 1959, *Droit d'outre-mer*, Tome I, Montchrestien, 1959, p. 9.

⁶⁹ . Luchaire, F., 1966, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, P.U.F., 2ème édition refondue, 1966, p. 2. 13 . Sur l'historique du droit de l'outre-mer, une excellente synthèse est proposée dans l'article de Lechat, P., 1994, « Regards sur le droit de l'outre-mer », *Revue Juridique Polynésienne*, n° 1, 1994, 17 p. 14. Voir aussi, Diémert, S., 2005, « Le droit de l'outre-mer », *Pouvoirs*, n° 113, 2005, p. 111.

⁷⁰ . Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 26 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 29 mars 2003, p. 5568.

-L'existence de nombreuses populations non intégrées à la citoyenneté française et soumises à des règles coutumières reconnues par l'administration et la justice coloniale.

-L'inégalité juridique, qui se caractérisait par l'existence de dispositions bien souvent ségrégatives entre les citoyens français et les colonisés.

Cette situation rendait impraticable, à bien des égards, l'application locale de plein droit des règles en vigueur en métropole.

Avec la Constitution du 27 octobre 1946, qui procède à une décolonisation juridique en proclamant l'égalité des droits entre tous les ressortissants de l'outre-mer français, le maintien du principe de spécialité répond à d'autres finalités :

-Empêcher l'application mécanique, outre-mer, de dispositifs inapplicables.

-Préserver les compétences des autorités locales, auxquelles cette Constitution consacre des dispositions innovantes contre les incursions du pouvoir central.

C'est donc avec la Constitution de 1946 que la distinction entre les départements d'outre-mer (DOM), soumis au principe d'identité, et les territoires d'outre-mer (TOM), soumis au principe de spécialité, fut consacrée constitutionnellement, et est demeurée presque inchangée jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2003⁷¹.

A/ La quête d'un statut administratif pour Mayotte.

Le choix par une collectivité d'outre-mer d'un statut administratif DOM ou TOM avant la réforme constitutionnelle de 2003, DROM ou COM après cette réforme détermine dans une grande mesure le degré d'autonomie de cette collectivité au regard de l'État central.

Entre le principe de spécialité législative et celui d'identité législative Mayotte a toujours revendiqué le second même si sa situation particulière lui impose une longue attente et des adaptations pour pouvoir bénéficier pleinement du droit commun.

1/ Le principe de spécialité législative.

a/ Énoncé du principe.

Comme le souligne M. Bruno Genevois⁷² dans son ouvrage commentant la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le principe de la spécialité législative a une origine lointaine qui remonte à l'Ancien régime (lettres royales de 1744 et 1746, ordonnance du 18 mars 1766) et s'est maintenu par la suite (loi des 8-10 mars 1790, article 91 de la Constitution de l'an VIII, article 73 de la Charte de 1814, article 64 de la charte de 1830, article 109 de la Constitution de 1848, article 27 de la Constitution de 1852, sénatus-consulte du 3 mai 1854).

⁷¹ . Brard, Y., 2004, « Identité ou spécialité législative », in *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, J.-Y. Faberon (sous la direction de), Paris, La Documentation française, p. 115-126.

⁷² . Genevois, B., (collectif), 2009, *Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois*, LGDJ.

Le principe de spécialité législative signifie la dévolution aux territoires d'outre-mer d'un pouvoir normatif empiétant sur le domaine législatif mais demeurant un pouvoir subordonné⁷³.

En vertu de ce principe, les lois Françaises ne sont pas applicables de plein droit dans les territoires d'outre-mer (TOM). Les lois Françaises ne sont applicables que si elles ont été expressément étendues au territoire considéré.

La spécialité législative ne se limite pas aux lois *stricto sensu*, elle vaut aussi pour l'ensemble des règles de droit⁷⁴.

Ce principe ancien remonte au XVIIIème siècle. Il a été solennellement affirmé par de nombreux textes⁷⁵.

Le droit applicable dans les « colonies » relevait principalement du pouvoir réglementaire du chef de l'État considéré comme le « législateur colonial ».

Le droit émanait surtout de décrets qui édictaient des règles spéciales ou étendaient aux colonies l'application des lois métropolitaines.

Sans définir précisément le principe de spécialité législative, la Constitution de la Vème République dispose dans son article 74 que les territoires d'outre-mer (ex-TOM, actuels COM) ont « une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ».

Ce principe semble impliquer le régime de spécialité législative et la jurisprudence du Conseil constitutionnel l'interprète ainsi lorsqu'elle assimile « l'organisation particulière » à la non applicabilité de plein droit du droit métropolitain, c'est-à-dire à la spécialité législative.

Ainsi, contrairement aux départements d'outre-mer et à leur principe d'assimilation, les Territoires d'outre-mer par principe ne se voient pas appliquer la loi métropolitaine⁷⁶.

b/ La portée du principe.

La portée du principe de spécialité législative est atténuée par des exceptions. Certaines règles qualifiées de « lois de souveraineté », sont reconnues applicables de plein droit dans les TOM sans qu'aucune mesure d'extension expresse ne soit nécessaire⁷⁷.

Malgré l'incertitude qui demeure en la matière, il ressort de la jurisprudence que s'appliquent dans les TOM comme en métropole, les lois constitutionnelles et organiques, les lois relatives aux grands ordres de juridiction, les textes définissant le statut des agents de l'État ainsi que les lois qui ont prévu elles-mêmes expressément leur application aux

⁷³ . Joyau, M., 1998, « De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local », *LGDJ*.

⁷⁴ . Pour les DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion) prévaut le principe d'assimilation législative posé par la constitution du 27 octobre 1946 (article 73) et repris par la constitution du 4 octobre 1958 (article 73).

⁷⁵ . Les constitutions Françaises de l'an VIII, 1814, 1830, 1848, Le Senatus Consulte du 3 mai 1854 et la constitution de 1946.

⁷⁶ . Faberon, J.-Y., 1999, « Comparaisons : les territoires d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J. F. (sous la direction de), 1999, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 153.

⁷⁷ . Sur la portée du principe et les difficultés de mise en œuvre, voir notamment, Brard, Y., « Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française », *AJDA*, 1992, p. 544 ; Fraisse, R., 2000, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *RFDA*, p 82.

territoires d'outre-mer ou encore les conventions internationales (sauf celles qui excluent expressément les TOM de leur champ d'application).

Les principes généraux du droit sont aussi applicables de plein droit dans les TOM.

Nonobstant ces exceptions, la loi votée en métropole n'était pas d'application immédiate dans les territoires d'outre-mer (les COM d'aujourd'hui).

Indépendamment des piliers fondamentaux de la République, chaque TOM obéit à un régime qui lui est particulier.

La spécificité d'un droit applicable dans un territoire d'outre-mer s'accompagne de la spécificité des autorités normatives compétentes. En effet, chaque statut de TOM prévoit la répartition des domaines de compétence.

On observe que la répartition entre les domaines régis par l'État et ceux régis par le territoire ne coïncident pas avec celle des domaines de la loi et du règlement.

Dès 1965, le Conseil constitutionnel a reconnu comme caractéristique majeure des TOM, la possibilité de ne pas y appliquer les articles 34 et 37 de la Constitution.

Plus un territoire d'outre-mer est autonome, plus il a de compétences. Or sa compétence est réglementaire. Donc, plus une COM est autonome, plus elle échappe au régime de l'article 34.

Une COM peut régir des domaines inaccessibles aux DOM, où ils ont un caractère législatif.

Cependant, ces régimes étendus de compétence territoriales ont un caractère réglementaire et sont donc soumis à la loi et à son gardien, le juge administratif.

La révision constitutionnelle du 25 juin 1992⁷⁸ vient renforcer l'autonomie des territoires d'outre-mer⁷⁹. En effet, jusqu'en 1992, même si un TOM bénéficiait d'un statut favorable en matière d'attribution de compétences, cela procédait d'une loi ordinaire. Il suffisait donc à l'État de promulguer une nouvelle loi ordinaire pour pouvoir reprendre ce qui avait été attribué par le statut. Après la révision de 1992, la Constitution prévoit dans son article 74 que les dispositions statutaires des TOM relèvent de la loi organique. Ainsi, l'État même s'il reste compétent pour reprendre ce qu'il a attribué devra respecter une procédure beaucoup plus lourde.

Chaque TOM peut se doter de structures propres, contrairement aux DOM qui appartiennent à une catégorie générale.

⁷⁸ . Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».

⁷⁹ . Faberon, J.-Y., 1994, « La révision de l'article 74 de la constitution par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 ».

2/ Le principe d'identité législative.

a/ Le principe.

La loi dite de départementalisation du 19 mars 1946⁸⁰ a marqué une coupure importante entre le régime colonial de la spécialité législative (de 1852 à 1946) et le régime nouveau dominé par le principe de l'assimilation, en conférant le statut départemental aux quatre vieilles colonies, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion.

Les départements d'outre-mer sont actuellement régis par le principe de l'assimilation législative ou identité législative. L'article 73 de la Constitution prévoyant cependant que « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ». Par conséquent, la loi votée est de plein droit applicable dans les départements d'outre-mer⁸¹.

L'article 72, qui énumère les catégories de collectivités dont l'existence est constitutionnellement garantie, fait figurer les départements, sans autre précision, à côté des communes et des territoires d'outre-mer. Il n'existe donc qu'une seule catégorie constitutionnelle de départements, qu'ils soient situés outre-mer ou en métropole.

L'article 73 a ainsi pour seul objectif de définir le système normatif applicable dans des parties du territoire de la République dénommées départements d'outre-mer et non de consacrer une nouvelle catégorie de collectivités d'outre-mer.

b/ Discussion sur la distinction spécialité/identité.

Pour la première fois, la Constitution de la V^{ème} République reconnaît un pouvoir d'adaptation.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a donné une interprétation très stricte de l'article 73 en matière d'adaptation de l'organisation administrative, en particulier s'agissant du département, mais beaucoup plus souple en matière de régime législatif.

Le Conseil a considéré en matière d'organisation administrative, à la lecture des dispositions combinées des articles 72 et 73 de la Constitution, que « *ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une « organisation particulière* », prévue par l'article 74 de la Constitution pour les seuls territoires d'outre-mer »⁸².

Une décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984⁸³ est venue compléter cette interprétation, en considérant que non seulement le département, mais aussi la région et les communes, pouvaient bénéficier d'adaptations.

⁸⁰ . Loi n°46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française

⁸¹ . Même si l'adoption de dispositions expresses d'extension est parfois requise, en dehors de ces mesures d'adaptation fondées sur la spécificité de leur situation, concernant des textes antérieurs à 1946, dès lors qu'avant la loi de départementalisation du 19 mars 1946, ces collectivités étaient soumises au régime de la spécialité législative.

⁸² . Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982.

⁸³ . décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984.

Plus récemment, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision du 7 décembre 2000⁸⁴ relative à la loi d'orientation pour l'outre-mer, réaffirmé sa jurisprudence, en estimant que la possibilité reconnue par l'article 1^{er} de la loi d'orientation pour l'outre-mer aux départements d'outre-mer « *de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre* » ne peut être entendue que dans les limites fixées par l'article 73.

Le législateur est donc habilité à établir un statut à la carte pour chaque département d'outre-mer, sous réserve de ne pas aller au-delà d'adaptations mineures, seules admises par le juge constitutionnel.

Si les décisions du Conseil constitutionnel en matière d'organisation administrative en ont drastiquement restreint les possibilités d'adaptation, tel n'est pas le cas s'agissant du régime législatif des départements d'outre-mer.

De nombreuses lois ont ainsi prévu des régimes dérogatoires en matière sociale et fiscale, voire en matière de libertés publiques.

B/ La volonté ancienne de Mayotte de s'intégrer au corpus juridique métropolitain.

La distinction constitutionnelle entre départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer ne rend pas pleinement compte des réalités ultramarines car Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, soumises à un régime législatif hybride, restent à l'écart de cette classification.

1/ Les vicissitudes de Mayotte Française.

« *La colonisation française du XIX^{ème} siècle est (...) un fait qui n'obéit manifestement pas à un plan d'ensemble, ce qui permet de mieux comprendre l'imbroglio de l'organisation administrative* »⁸⁵.

L'histoire de Mayotte qui est aussi l'histoire de l'évolution de son statut administratif témoigne de cette complexité mais aussi de l'ancienneté des liens de Mayotte avec la France métropolitaine.

⁸⁴ . Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer, recueil, p. 164, JORF du 14 décembre 2000, p. 1983.

⁸⁵ . Szramkiewicz, R. ; Bouineau, J., 1998, *Histoire des institutions*, 1750-1914, Litec, p. 483.

a/ De la colonie à l'émancipation.

C'est le 25 avril 1841 que le traité de cession de Mayotte entre le capitaine Passot⁸⁶ et le Faoume⁸⁷ Andriantsoli⁸⁸ est signé.

Le 10 février 1843, le traité est ratifié par Louis Philippe⁸⁹ et le 13 juin 1843 le Capitaine Passot en prend possession.

Dès cette date, la question du statut de Mayotte va être posée. Cependant, la petite dimension de Mayotte interdit sa constitution en colonie autonome.

Jusqu'à l'ordonnance Royale du 29 août 1843, Mayotte est dépendance de la Réunion. Elle est administrée par un commandant particulier, délégué du gouverneur de Bourbon.

Elle est alors placée sous l'autorité d'un commandant supérieur représentant du pouvoir exécutif, résidant à Nossi-Bé. L'établissement est dénommé : « *Nossi-Bé et dépendances* »⁹⁰.

Une lettre du ministre de la marine au commandant supérieur de Nossi-Bé et dépendances du 19 septembre 1844 donne des arguments expliquant l'intérêt de Mayotte pour la France : « *Le gouvernement en décidant la prise de possession de Mayotte s'est proposé non seulement d'acquérir le port qui lui manque au-delà du Cap de Bonne Espérance, mais encore d'y trouver un point d'appui d'où puisse rayonner et s'étendre l'influence Française* »⁹¹.

Une nouvelle ordonnance du 10 novembre 1844 envoie l'administrateur à Mayotte et l'ensemble devient : « *Mayotte et dépendances* ».

C'est à Guizot et à sa politique dite « *des points d'appui* » que Mayotte doit son autonomie administrative⁹². L'objectif étant de favoriser le commerce et la puissance maritime de la France et de servir l'annexion des Comores⁹³.

Une administration et une législation commune aux îles de Mayotte et de Grande Comores semble une aberration pour le Commandant supérieur Passot qui juge les deux îles dissemblables. Mayotte étant considérée comme la moins assimilable et n'étant pas un centre de commerce. Dans un courrier du 25 août 1849 au ministre des colonies, il évoque le bien

⁸⁶. « *Le traité de 1815, en nous enlevant l'Île de France, priva notre pays du seul point dans les mers de l'Inde où nos navires trouvaient un abri contre les tempêtes et la possibilité de réparer leurs avaries et de se ravitailler en temps de guerre ; ces avantages, Mayotte peut les offrir avec le temps et un traité passé avec le Sultan de cette île nous en assure la possession* ». Rapport du commandant Passot au gouverneur de Bourbon, le contre Amiral Bazoche (14 juin 1843) ; Martin, J., 1992, « Mayotte avant 1841 », in, Gohin, O. ; Maurice, P., 1992, (sous la direction de), *Mayotte, actes du colloque de Mamoudzou des 23 et 24 avril 1991*, Publications de l'Université de la Réunion, p. 122.

Pierre Passot, né le 29 novembre 1809 à Cluny (Saône et Loire) et mort en 1855 est un officier Français du corps d'artillerie de la marine.

⁸⁷. Sultan en Arabe ; Ampandjaka en Malgache ; Faoume en Mahorais.

⁸⁸. Andriantsoli n'était officiellement que le gouverneur de Mayotte, le représentant du Sultan d'Anjouan, aussi, a-t-il vendu une île ne lui appartenant pas.

⁸⁹. Le Roi tarde à ratifier le traité de cession : la France entend ne pas heurter les Sultans et attend que les Anjouanais signent la renonciation.

⁹⁰. Ahamadi, S., 1999, *Mayotte et la France, de 1841 à 1912*, Éditions Mahoraises, p. 73.

⁹¹. Ahamadi, S., 1999, Op. Cit., p. 75.

⁹². Flobert, Th., 1976, *Évolution juridique et socio-politique de l'archipel des Comores*, Thèse, Université de droit d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, tome 2, p. 362

⁹³. En 1866, des traités de protectorat seront signés avec les Sultans de grande Comores, d'Anjouan et de Mohéli.

fondé d'ancrer à nouveau Mayotte à la Réunion. Sa lettre ne sera pas suivie d'effets et le commandant Passot sera relevé de ses fonctions ce même mois d'août.

Très tôt, les espoirs stratégiques fondés sur l'île de Mayotte vont se révéler décevants.

Mayotte n'est pas retenue comme grand port militaire ni même comme port principal de refuge et de ravitaillement. Mayotte devient simplement un « observatoire de Madagascar ». Cette mise à l'écart politique de Mayotte est le point de départ de la question qui se posera jusqu'au dénouement d'aujourd'hui : mais que faire de Mayotte⁹⁴ ?

Depuis, Mayotte est plus intéressée par la France que la France n'est captivée par Mayotte.

En 1866, Nossi-Bé a de nouveau la préférence de la France pour devenir siège du commandement. Enfin, le décret du 14 juillet 1877 sépare les colonies de Mayotte et de Nossi-Bé.

b/ Mayotte Comorienne puis Malgache.

Le protectorat comorien et la diplomatie imposent en 1887⁹⁵ un gouverneur à Mayotte.

L'économie exige, en 1896⁹⁶, l'amarrage de Mayotte et des protectorats des Comores au gouvernement de la Réunion.

Par le décret du 6 juillet 1897, les « îles de la Lune » deviennent un groupe d'établissements coloniaux indépendants, sous l'autorité d'un administrateur des colonies qui demeure à Mayotte.

En 1899⁹⁷ un réaménagement administratif est opéré.

Enfin, le décret du 9 avril 1908 inscrit l'accroche politique et administrative de Mayotte et autres Comores sous protectorat, au gouvernement général de Madagascar.

La loi d'annexion du 25 juillet 1912 et le règlement d'administration publique du 23 février 1914 suppriment l'autonomie administrative et financière de Mayotte et des protectorats des Comores.

La colonie des Comores est complètement incorporée à Madagascar. L'ensemble devient une « *simple province malgache* ».

Ce rattachement de Mayotte et des îles Comoriennes à la grande île de Madagascar est un échec. Des rapports soulèvent les incohérences et les désordres de l'intégration : « *L'application des lois et des règlements de Madagascar aux îles Comores habitées par des populations musulmanes ayant un statut personnel, des mœurs et des coutumes que ne connaît pas la grande île, présente de sérieux inconvénients* »⁹⁸.

Un énième décret du 27 janvier 1925 réorganise l'administration de l'archipel dans le sens d'une autonomie.

⁹⁴ . Boisadam, P., 2009, *Mais que faire de Mayotte ?*, L'Harmattan.

⁹⁵ . Décret du 5 septembre 1887.

⁹⁶ . Décret du 23 janvier 1896.

⁹⁷ . Décret du 9 septembre 1899.

⁹⁸ . Meunier, A., 1970, *Le statut politique et administratif de l'archipel des Comores (1912-1968)*, Recueil Penant, n° 729, juillet-septembre, p.287.

Une loi du 9 mai 1946 abroge celle du 25 juillet 1912 et accorde une relative autonomie administrative et financière à l'Archipel sous la direction d'un administrateur supérieur.

Les décrets du 24 septembre 1946 feront des Comores dont Mayotte un TOM.

Le décret du 26 octobre 1946 et la loi du 6 février 1952⁹⁹ en instituant un Conseil général qui se transformera en assemblée territoriale bouleverse le paysage administratif de l'Archipel des Comores. Mayotte perd de son influence au profit de Moroni. Le 14 mai 1958, l'assemblée territoriale demande le transfert de la capitale de Dzaoudzi (Mayotte) à Moroni (Grande Comores). Mayotte se désolidarise et aspire à la départementalisation.

Une certaine inconstance administrative transparaît à l'étude de l'évolution des statuts administratifs de Mayotte.

2/ Mayotte : un principe de spécialité législative voué à la disparition.

Mayotte est longtemps assujettie au principe de spécialité législative. Les textes législatifs et réglementaires ne s'y appliquent que par mention spéciale.

Avec la Constitution du 4 octobre 1958, la France, en vertu du principe de la libre détermination des peuples propose aux TOM leur indépendance.

Par référendum du 28 septembre 1958 les anciennes colonies Française sont appelées à choisir entre l'indépendance ou l'acceptation du projet constitutionnel leur offrant trois possibilités : Le statut de DOM, celui de TOM, celui d'État membre de la communauté.

Les Comores dont Mayotte acceptent le projet constitutionnel français et choisissent le maintien du statut de TOM.

a/ Le long chemin vers l'assimilation¹⁰⁰.

Les Comores dont Mayotte, sont après 1946 territoires d'outre-mer. Leur régime législatif est continûment celui de la non application de plein droit des lois métropolitaines. Le statut législatif de ces collectivités territoriales décentralisées est mentionné à l'article 72 de la Constitution. Les lois peuvent intervenir en toutes matière, mais désormais, certaines matières sont expressément réservées au pouvoir législatif : « *le pouvoir législatif appartient au parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques, et l'organisation politique administrative (...)* ».

Le principe de spécialité dans le même article est encore consacré : « *la loi française n'est applicable dans les TOM que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décret aux TOM (...)* ».

⁹⁹ . JORF du 7 février 1952 page 1587. Loi n°52- 130 du 6 février 1952, Organisation des pouvoirs publics aux Comores. JORF du 7 février 1952 p.1587.

¹⁰⁰ . Michalon, T., 2006, *Entre assimilation et émancipation : l'outre-mer français dans l'impasse*, Perséides.

Les lois métropolitaines ne s'appliquent pas de plein droit. Les matières résiduelles, si elles n'ont pas déjà fait l'objet de lois, peuvent être réglées par décrets.

La loi du 23 juin 1956¹⁰¹, dite loi Defferre rénove le régime dans le sens d'une plus grande décentralisation. La nécessité de répondre par des réformes à l'évolution rapide des territoires rencontrait un obstacle dans le pouvoir exclusif donné par la Constitution au parlement à l'effet de régler l'organisation politique et administrative de ces pays. Cette loi habilite le gouvernement à statuer dans un domaine réservé à la loi. Le pouvoir exécutif détient la réalité de l'administration des colonies. Le décret du 22 juillet 1957 rendra exécutoires ces dispositions pour les Comores. La Constitution d'octobre 1958 adoptée, Mayotte conserve son statut de TOM. Les lois et règlements continuent, sauf exceptions, de ne pas s'y appliquer de plein droit.

Même si le principe de spécialité n'est pas directement inscrit dans la Constitution, il se déduit de l'examen des articles 73 et 74.

En effet, l'article 73 dispose : « *le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* » et l'article 74 que : « *les territoires d'outre-mer de la république ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la république. Cette organisation est définie et modifiée par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée* ».

Les lois exemptent de mentions expresses sont nombreuses. Et les articles 73 et 74 de la Constitution ne vont pas dans le sens de l'assimilation. Toutefois, la répartition des compétences entre législatif et réglementaire prévue par les articles 34 et 37 de la Constitution œuvre en faveur d'une intégration progressive des TOM.

b/ L'identité législative à portée de main.

Seule île des Comores à avoir choisi de demeurer française en 1974, Mayotte, consultée le 8 février 1976, avait à 97,47 % des suffrages exprimés refusé le maintien du statut de territoire d'outre-mer. Parallèlement, 79,59 % des votants déposaient un bulletin sauvage, et donc comptabilisé comme nul, en faveur de la départementalisation. Un projet de départementalisation fut donc déposé à l'Assemblée nationale le 12 mai 1976 (n° 2286), avant d'être retiré.

Finalement, la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte créa une collectivité issue de l'article 72 de la Constitution au statut provisoire *sui generis*.

Ce statut hybride ne peut être défini que négativement : il ne s'agit ni d'un département d'outre-mer ni d'un territoire d'outre-mer, tout en participant des deux systèmes.

¹⁰¹ . Loi n°56-619 du 23 juin 1956. Mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

Ainsi, son organisation administrative est calquée sur celle des départements avant la loi du 2 mars 1982¹⁰², le Préfet étant l'exécutif du conseil général de la collectivité territoriale, les actes du Conseil général et des communes étant soumis à une tutelle *a priori*.

En revanche, la collectivité territoriale a conservé le régime de spécialité législative propre aux territoires d'outre-mer, en vertu de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1976¹⁰³.

Sa population musulmane peut, en application de l'article 75 de la Constitution, conserver un statut personnel impliquant l'application du droit musulman et de la justice Cadiale.

De plus, Mayotte appartient aux Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) au regard de l'Union européenne, et n'est donc qu'associée à l'Union européenne¹⁰⁴. Ainsi, elle n'est pas éligible aux fonds structurels européens, contrairement aux départements d'outre-mer, mais au seul Fonds européen de développement.

En conséquence, Mayotte a pu conserver un statut fiscal et douanier largement dérogatoire. La fiscalité relève d'ailleurs de la compétence de la collectivité territoriale¹⁰⁵.

Si la loi du 24 décembre 1976 prévoyait qu'après un délai de trois ans « *la population sera[it] consultée (...) sur le maintien du statut (...) ou sur la transformation de Mayotte en département ou, éventuellement, sur l'adoption d'un statut différent* », les Gouvernements, après avoir prorogé ce délai de cinq ans en 1979, ont attendu plus de 10 ans.

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative au statut de Mayotte, traduisant l'accord sur l'Avenir de Mayotte du 27 janvier 2000 approuvé le 9 mai 2000 par près de 73 % des Mahorais prévoit désormais que Mayotte est une « *collectivité départementale de la République* », collectivité *sui generis* de l'article 72. Le statut de département d'outre-mer auquel aspiraient les Mahorais ne paraissait en effet pas envisageable du fait des nombreuses particularités de Mayotte, tandis que l'adjectif « *départementale* » vise à faciliter la transition à terme vers le statut de département. Cette réforme a en fait essentiellement visé à appliquer la décentralisation à Mayotte.

Mayotte demeure ainsi soumise au principe de spécialité législative, même s'il connaît une forte atténuation puisque plusieurs domaines importants seront soumis au principe d'assimilation législative, certains dès la publication de la loi (la nationalité, l'état et la capacité des personnes, le droit patrimonial de la famille, le droit pénal et la procédure pénale, la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, les postes et télécommunications), d'autres à partir de 2007, une fois la mise à niveau achevée (les règles relatives aux conseils généraux et les juridictions financières), la fiscalité dérogatoire devant disparaître en 2007, l'objectif étant d'arriver à l'assimilation législative en 2010.

¹⁰² . Les ordonnances n° 77-449 et 77-450 du 29 avril 1977 portant extension et adaptation de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et du code des communes à Mayotte ont largement étendu à Mayotte l'organisation administrative qui était celle des départements et des communes en métropole avant la loi du 2 mars 1982. L'île est divisée en cantons et communes et dispose d'un conseil général élu au suffrage universel direct pour six ans.

-Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁰³ . Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

¹⁰⁴ . En pratique, le régime d'association des PTOM se caractérise par un parallélisme assez grand avec celui concédé aux Etats ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique) par la convention de Lomé.

¹⁰⁵ . Le code général des impôts de Mayotte se caractérise par l'absence d'impôt d'État, la prédominance d'une taxation indirecte, principalement sur les importations (taxe à la consommation et taxe intérieure, la TVA n'existant pas) et l'absence de fiscalité au profit des communes.

Paragraphe 2 : La réforme constitutionnelle de 2003 et l'outre-mer¹⁰⁶.

La réforme constitutionnelle de 2003¹⁰⁷ vient redéfinir le cadre et le contenu de la décentralisation outre-mer.

Le statut constitutionnel des collectivités territoriales est à la fois récent, elliptique et insuffisamment protecteur des libertés locales¹⁰⁸.

L'inscription tardive du principe de libre administration des collectivités territoriales dans la Constitution résulte de la difficile émergence de l'idée de décentralisation en France.

Après avoir évoqué les questions juridiques propres à Mayotte amenées par la décentralisation¹⁰⁹, nous chercherons à cerner les conséquences de la réforme¹¹⁰ sur les collectivités territoriales d'outre-mer et plus particulièrement sur Mayotte.

A/ Les questions juridiques propres à Mayotte liées à la réforme.

Après avoir présenté la réforme constitutionnelle de 2003 nous montrerons que lorsque Mayotte n'était pas encore un département, cela ne l'empêchait pas de se rapprocher du principe d'identité législative et donc du droit commun. À l'inverse, avec la réforme, l'adoption par Mayotte du statut de département n'exclut pas le maintien d'une spécialisation du droit nécessitée par les « *caractéristiques et contraintes particulières* » du nouveaux département.

1/ Les principaux points de la réforme de 2003 et les incidences sur le régime législatif de Mayotte.

Vingt ans après les lois « Defferre »¹¹¹, la réforme constitutionnelle de 2003 est souvent présentée comme l'acte II de la décentralisation. Elle concerne particulièrement les collectivités d'outre-mer.

¹⁰⁶ . Roux, A., 2006, « La place de Mayotte dans les collectivités d'outre-mer depuis la révision constitutionnelle de 2003 », *Annuaire des pays de l'Océan Indien*, XVIII, 2003-2005, PUAM, p. 42.

¹⁰⁷ . Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁰⁸ . Damoiseau, N., 2007, « Les avancées et les revers de la révision constitutionnelle en outre-mer », *Revue du CRPLC*, 15/ 2007, p. 41.

¹⁰⁹ . Diémert, S., 2009 « Le cadre constitutionnel de la départementalisation de Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009 : *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 41.

¹¹⁰ . Nemery J.-C., 2004, « Réforme de la décentralisation et transferts de compétences ». In: *Annuaire des collectivités locales*. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe. pp. 67-84.

¹¹¹ . Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

a/ Les axes de changement.

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République comporte onze articles.

On peut retenir quatre grands changements qui concernent : l'organisation décentralisée de la République ; la démocratie locale directe ; l'autonomie financière des collectivités territoriales ; et le statut des collectivités d'outre-mer.

Concernant le statut des collectivités d'outre-mer ce sont surtout les articles 8, 9 et 10 de la loi constitutionnelle qui sont importants.

-L'article 8 ajoute après l'article 72 de la Constitution deux articles 72-3 et 72-4 dans lesquels d'une part, Mayotte est explicitement citée comme appartenant à la République (art. 72-3) et d'autre part qui prévoient qu'aucun changement institutionnel ne sera possible sans le consentement des électeurs de la collectivité ou d'une partie de la collectivité suivant des modalités prévues au même article :

« Art. 72-3. - La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. « La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités (...).

« Art. 72-4. - Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique. « Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »

-Les articles 9 et 10 de la loi constitutionnelle de 2003 modifient les articles 73 et 74 de la Constitution. L'article 73 parle désormais de « départements et régions d'outre-mer » au lieu de simple « département d'outre-mer » ; l'article 74 fait désormais référence au « collectivités d'outre-mer » et non plus aux « territoires d'outre-mer ». Le principe d'assimilation ou d'identité législative étant réservé à l'article 73 avec toutefois des possibilités d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Les collectivités de l'article 74 pouvant recourir à la spécialité législative de part leur statut défini par une loi organique.

« Art. 73. - Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. « Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi. « Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi. « Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le

droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique. « La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion. « Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. « La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »

« Art. 74. - Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République. « Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe : « - les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ; « - les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ; « - les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ; « - les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence. « La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles : « - le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ; « - l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ; « - des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ; « - la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques. « Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

b/ Les incidences sur les départements-régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer et sur Mayotte.

La révision de 2003 avec le nouvel article 73 de la Constitution réaffirme le principe d'identité législative pour les quatre départements et régions d'outre-mer. Mayotte qui n'avait pas encore le statut de l'article 73 en 2003 va transiter du statut de l'article 74 à celui de l'article 73 le 31 mars 2011 lorsque l'île devient le 101^{ème} département.

À partir de ce moment, les lois et les règlements y sont applicables de plein droit avec des adaptations possibles nécessitées par les « *caractéristiques et les contraintes particulières* » à ces collectivités. La rédaction nouvelle de l'article 73 est directement inspirée de l'article 229§ 2 du traité d'Amsterdam, actuel article 349 du traité de Lisbonne.

Cette transition de l'article 74 à l'article 73 se fait de manière progressive et adaptée. Certaines matières comme la fiscalité de droit commun ne sont pas encore appliquées et n'entreront en vigueur qu'à partir de 2014.

D'autres, comme en matière sociale ne sont intégrées que de manière progressive. Ainsi, la mise en place du revenu de solidarité active à Mayotte est certes effective, mais le montant de cette aide ne représente que 25 % de celui appliqué en métropole. De même, le montant de l'allocation de solidarité spécifique est beaucoup plus faible¹¹² à Mayotte qu'en métropole ou que dans les autres DROM.

Pour les collectivités de l'article 74 dont Mayotte a fait partie jusqu'au 31 mars 2011, l'organisation particulière qui leur est reconnue n'implique plus nécessairement le régime de spécialité législative, c'est-à-dire la non applicabilité de plein droit du droit national dont bénéficiaient auparavant de plein droit les « *territoires d'outre-mer* ».

Ainsi, cette nouvelle architecture du droit de l'outre-mer issue de la réforme de 2003 tend à gommer partiellement la division simple et logique qui séparait le principe d'identité des DOM et le principe de spécialité des TOM.

Aujourd'hui, l'appartenance d'une collectivité à l'article 73 de la Constitution ne lui interdit plus de développer une certaine spécialisation de son droit. De même, les collectivités de l'article 74 peuvent comme l'avait fait Mayotte entre 2003 et 2011 chercher à se rapprocher du principe d'identité législative.

2/ L'évolution du statut de Mayotte entre spécialité et identité législative.

Mayotte qui depuis très longtemps voulait devenir département pour que lui soit appliqué le droit commun français gage d'efficacité et de liberté, a cherché à rapprocher son droit du droit commun lorsqu'elle était un TOM de 1976 à 2001 puis une COM de l'article 74 de la Constitution entre 2003 et 2011.

Aujourd'hui que Mayotte est devenue département, cela ne lui interdit pas, compte tenu de la réforme de 2003, de développer une spécialisation de son droit pour tenir compte de ses « *caractéristiques et contraintes particulières* ». Cette faculté est d'autant plus concrète que la loi du 7 décembre 2010¹¹³ met en place une consultation obligatoire du Conseil général concernant les ordonnances, les lois et les décrets qui doivent s'appliquer à Mayotte.

a/ Le statut de l'article 74 n'exclut pas un rapprochement du principe d'identité législative.

Le principe de spécialité qui prévalait à Mayotte jusqu'au 31 mars 2011 et qui reposait sur l'article 10 de la loi du 24 décembre 1976¹¹⁴ selon lequel « *les lois nouvelles ne sont*

¹¹² . 3, 9 euros par jour à Mayotte ; 16 euros par jour en métropole.

¹¹³ . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, JORF n°0284 du 8 décembre 2010 page 21459.

¹¹⁴ . Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

applicables à Mayotte que sur mention expresse », n'a pas empêché Mayotte de se rapprocher régulièrement du droit commun.

Même si le principe de spécialité a été confirmé par l'article 3 de la loi du 11 juillet 2001¹¹⁵ ouvrant la voie de la départementalisation, la notion de spécialité législative n'est pas entendue de la même manière à Mayotte que dans les autres Collectivités d'outre-mer. En effet, comme le relève Laurent Blériot : « (...) *que ce soit dans les TOM ou en Nouvelle Calédonie, le recours à la spécialité législative signifie clairement le refus de l'assimilation, ce qui leur permet de disposer d'une organisation particulière et d'un degré variable d'autonomie selon les territoires. À Mayotte, la justification de son maintien réside dans l'impossibilité, au moins provisoire, d'assimiler totalement la collectivité* »¹¹⁶.

Ainsi, de 2001 à 2011, l'objectif du législateur est clairement en faveur de l'identité législative. En effet, pendant cette période, non seulement il y aura une extension du champ d'application des textes applicables de plein droit, mais on assistera aussi à l'introduction du droit commun par de nombreuses ordonnances, procédé rendu possible par l'article 67 de la loi du 11 juillet 2001.

Les textes de droit commun applicables de plein droit à Mayotte sont tout d'abord les textes qui en raison de leur objet sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire national. Il s'agit des textes de souveraineté¹¹⁷. On peut y ranger les lois constitutionnelles et d'une façon générale les éléments composants le bloc de constitutionnalité ; les lois organiques ; les textes relatifs à la compétence des pouvoirs publics ainsi qu'aux grandes juridictions nationales ; les textes relatifs aux fonctionnaires de l'État et aux militaires ; les lois autorisant la ratification des traités ou accord internationaux.

Ensuite, certains textes vont être applicables de plein droit spécifiquement à Mayotte de part la loi du 11 juillet 2001 puis de part celle du 21 février 2007¹¹⁸.

Dans la loi de 2001, huit matières sont concernées. À savoir les lois ordonnances et décrets relatifs à la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités, le droit pénal, la procédure pénale, la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, le droit électoral et enfin les postes et télécommunications.

La loi de 2007 est encore plus extensive puisqu'elle crée un article LO. 6113-1 de CGCT qui rend l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables de plein droit à Mayotte à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution et de celles relevant de six matières limitativement énumérées qui restent gouvernées par le principe de spécialité : impôts, droits et taxes ; propriété immobilière et droits réels immobiliers, cadastre, expropriation, domanialité publique, urbanisme, construction, habitation et logement, aménagement rural ;

¹¹⁵ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

¹¹⁶ . Blériot, L., 2004, « Réflexions sur le régime législatif de Mayotte après la loi du 11 juillet 2001 : entre spécialité et identité législative », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de) 2004, *Mayotte dans le République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 185.

¹¹⁷ . Circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, (JORF du 24 avril 1988, p. 5454) ; modifiée par la circulaire du 15 juin 1990 (JORF n° 175 du 30 juillet 1990).

¹¹⁸ . Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM).

protection et action sociale ; droit syndical, droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ; finances communales. Dans ces matières les dispositions législatives et réglementaires ne sont applicable que sur mention expresse. Par ailleurs, il est précisé que l'applicabilité de plein droit des lois et règlements à Mayotte ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de l'île.

En matière d'ordonnances, celles-ci ont été très nombreuses depuis 2001.

Après la loi organique du 7 décembre 2010 faisant de Mayotte un département, le nombre d'ordonnances s'est multiplié et concernent de nombreux pans du droit qui n'étaient pas encore conformes au droit commun¹¹⁹.

b/ Le statut de l'article 73 n'exclut pas une certaine spécialisation du droit.

La nouvelle rédaction de l'article 73 de la Constitution issue de la révision de 2003 formule de manière très claire le principe d'identité législative pour les DROM : « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit* » sans qu'aucune mention expresse ne soit nécessaire. Les DROM dont Mayotte sont donc biens assimilés au droit commun et la seule manière pour eux de revenir à un principe de spécialité serait de changer de régime et de passer du régime de l'article 73 à celui de l'article 74.

Cependant l'article 73 autorise aux collectivités qui y sont soumises d'aménager le principe d'identité de sorte que finalement elles puissent obtenir une spécialisation du droit qui permette de tenir compte de leurs particularismes.

L'article 73 prévoit trois assouplissement au principe d'assimilation législative.

Tout d'abord, la réforme élargit les possibilités d'adaptation décidées par les autorités nationales. La référence aux « *caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* » paraît plus large que la simple « *situation particulière* » qui prévalait dans la rédaction précédente. Il convient cependant de remarquer que les adaptations ne seront possibles que si la collectivité en question est habilitée par une loi pour les mettre en œuvre. Cela pose la question de l'interprétation plus ou moins restrictive que fera l'État de la notion d'adaptation¹²⁰.

Ensuite, la réforme permet la décentralisation du pouvoir d'adaptation. En effet l'article 73 dispose : « *Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi* ». Ainsi Mayotte comme les autres collectivités de l'article 73 est dotée d'un pouvoir réglementaire lui permettant d'adapter les textes réglementaires et législatifs par délibération de son assemblée, alors que ce pouvoir d'adaptation était jusqu'alors limité aux textes réglementaires.

¹¹⁹ . Pour une liste exhaustive des nombreuses ordonnances qui concernent Mayotte depuis 2001 voir, Legifrance, dossier législatif, ordonnances récemment publiées.

¹²⁰ . Gohin, O., 1999, « Égalité et différenciation dans les départements d'outre-mer : la notion de situation particulière dans l'article de la Constitution », in, Le Pouriet, A.-M., (sous la direction de), 1999, *Droit constitutionnel local*, Economica-PUAM, p. 119.

La décentralisation du pouvoir d'adaptation s'explique dans la mesure où l'État ne parvenait pas à réaliser cette adaptation de manière satisfaisante malgré les consignes gouvernementales¹²¹. Elle se comprend aussi parce que les textes qui incluent directement les mesures nécessaires à leur mise en œuvre outre-mer sont encore trop peu nombreux comme le démontre le recours trop fréquent aux ordonnances.

Enfin, l'article 73 prévoit le transfert d'un véritable pouvoir normatif dans des matières qui relèvent normalement de la compétence du Parlement (ce transfert étant exclu pour la Réunion). Les matières transférables pourraient être par exemple le régime douanier avec l'instauration programmée de l'octroi de mer à Mayotte, mais aussi plus largement la fiscalité ou l'urbanisme. Il faut toutefois noter que cette possibilité de transfert du pouvoir normatif est très encadrée par l'article 73 puisque beaucoup de matières en sont expressément exclues et que les conditions d'obtention du transfert sont complexes puisqu'elles passent par le vote d'une loi organique.

En matière d'adaptation du droit commun aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte, il faut souligner que selon l'article L. 3444-1 du CGCT, « *les Conseil généraux des départements d'outre-mer sont consultés sur les projets de loi d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements* ». Ainsi, pour tout texte relatif à Mayotte, le Conseil général doit-il être obligatoirement consulté. Cependant, cette consultation n'est qu'un simple avis.

Le régime de consultation obligatoire a été institué par l'article 1^{er} du décret du 26 avril 2006¹²² relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, aux termes duquel : « *tous projets de loi et décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur situation particulière seront préalablement soumis, pour avis, aux Conseils généraux de ces départements* ».

À Mayotte c'est la loi du 7 décembre 2010¹²³ qui a mis en place cette consultation obligatoire.

Il faut cependant noter que si la règle de principe de l'article L. 3441-1 alinéa 2 du CGCT¹²⁴ est de laisser un délai d'un mois au Conseil général pour donner son avis, la plupart du temps, le gouvernement utilise la procédure d'urgence qui octroie au Conseil général un délai de seulement quinze jours pour rendre son avis.

L'avis du Conseil général est obligatoire mais il n'est pas conforme. Et de décembre 2011 à mai 2012, la plupart des ordonnances sur lesquelles l'assemblée délibérante a eu à se prononcer et sur lesquelles elle avait émis un avis, comme par exemple l'ordonnance du 31

¹²¹ . Circulaires du Premier ministre concernant l'application des textes législatifs outre-mer du 21 avril 1988 et du 15 juin 1990 adressées aux administrations centrales.

¹²² . Décret n°60-406 du 26 avril 2006¹²² relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

¹²³ . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

¹²⁴ . L'article L. 3441-1 alinéa 2 du CGCT dispose : « l'avis des Conseils généraux est réputé acquis en l'absence de notification au représentant de l'État d'un avis exprès dans un délai d'un mois à compter de la saisine. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'État ».

mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme¹²⁵, sont entrées en vigueur sans qu'il soit véritablement tenu compte de cet avis.

B/ La nouvelle architecture du droit de l'outre-mer.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹²⁶ relative à l'organisation décentralisée de la république est fondamentale dans le sens où elle prépare un véritable changement de perspectives pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution¹²⁷. Cette réforme marque le début d'un rapprochement du statut des DROM sur celui du reste de l'outre-mer¹²⁸.

La *summa divisio*, entre territoire soumis à l'assimilation législative et statutaire de l'article 73 de la Constitution et ceux qui sont soumis à la différenciation législative et statutaire de l'article 74 est maintenue. il y a cependant dans la Constitution remaniée une analogie législative et statutaire entre les DROM et les nouvelles collectivités d'outre-mer (COM) qui transparait¹²⁹.

Les départements d'outre-mer (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion) et Mayotte qui a rejoint l'article 73 de la Constitution disposent de la faculté de bénéficier d'un statut « à la carte » aussi bien en ce qui concerne l'organisation administrative que de l'application du droit sur leur territoire, c'est-à-dire du droit substantiel.

En métropole¹³⁰ comme outre-mer, la décentralisation territoriale, c'est d'abord une organisation administrative qui permet de repérer les différentes collectivités territoriales décentralisées¹³¹.

Le point de départ est la nomenclature retenue par l'article 72 alinéa 1^{er} de la constitution révisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ».

Trois catégories constitutionnelles de collectivités sont présentées dans cet alinéa : les communes, les départements et les régions. Parmi ces deux dernières, doivent être prises en compte, à l'article 73 deux sous catégories constitutionnelles : celle des DOM, inclus dans cette catégorie depuis la constitution de 1946 ; celle des ROM, créées sur le même territoire, en tant qu'établissements publics régionaux en 1972, devenues des collectivités territoriales

¹²⁵ .Ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme.

¹²⁶ . JO, 29 mars 2003, p. 5568-5570.

¹²⁷ . Diémert, S., 2004, « L'ancrage constitutionnel de l'outre-mer français », in Faberon J.-Y., (dir.), 2004, *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004, p. 67-82.

¹²⁸ . Custos, D., 2001, « Vers une autonomisation de l'évolution institutionnelle des DOM ? », *RPP*, n° 1009-1010, 2001, p. 47.

¹²⁹ . Blériot L., 2005, « Les départements et régions d'outre-mer : un statut à la carte », *Pouvoirs* 2005/2, n° 113, p. 59-72.

¹³⁰ . Terme qui figurait dans la constitution de 1946 (articles 67 et 80) est réintroduit dans la constitution de 1958 à l'article 74-1 alinéa 1er par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

¹³¹ . Rhial, H., 2003, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2 - N°105-106 pages 219 à 234.

par anticipation, dès 1983 puis avec la révision de 2003, une nouvelle sous catégorie constitutionnelle¹³².

Pour le reste, on est en présence de collectivités à statut spécial, que ce statut soit particulier ou qu'il soit spécifique pour les COM de l'article 74 et définit alors par une loi organique (article 74 alinéa 2 de la Constitution), ou encore qu'il soit propre à « *toute collectivité territoriale (...) créée par la loi* ».

Quel est le contenu et quelles sont les conséquences de cette nouvelle architecture du droit de l'outre-mer ?

1/ Le contenu de la décentralisation outre-mer.

Il convient de distinguer deux régimes mentionnés en tant que tel, aux articles 72-3 alinéa 2 et 72-4 alinéa premier : celui homogène de l'article 73 et celui, hétérogène de l'article 74. De même, il est intéressant de noter que la Constitution révisée énumère de manière précise et détaillée qu'elles sont les collectivités concernées. Ainsi, Mayotte est-elle présente dans la Constitution à l'article 72-3 : « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.*

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton »¹³³.

a/ L'homogénéité du régime de l'article 73.

Ce régime d'identité est celui des DROM ou des CTU assimilées. Le droit commun de la métropole est directement applicable sous réserve de son adaptation aux « *caractéristiques et contrainte particulières de ces collectivités* »¹³⁴.

Cette formulation élargit les marges d'adaptation du droit commun pour les faire coïncider avec celles retenues, sur le territoire communautaire au profit des RUP (régions

¹³² . Gohin, O, 2009, « Les outre-mer », in, Bonnard, M. (sous a direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française p. 111.

¹³³ . Faberon J.-Y., 2005, « La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? », *Pouvoirs* 2005/2, N° 113, p. 5- 19.

¹³⁴ . Article 73 alinéa 1er de la constitution : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

ultra périphériques)¹³⁵. Il est à noter qu'à ce jour Mayotte n'est pas mentionnée dans le corps de l'article 349 TCE (2012).

L'article 73 de la Constitution révisée se distingue des versions précédentes du même article, tant celle de 1946¹³⁶ que celle de 1958¹³⁷, par une affirmation plus forte du principe d'identité. Le pouvoir constituant dérivé a également entendu, sans déroger au principe constitutionnel d'identité, rendre plus aisées les adaptations des lois et règlements aux réalités locales, la notion de « *contraintes et caractéristiques* » présentant plus de facilité d'utilisation que celle des nécessités liées à la « *situation particulière* » ; en outre, c'est désormais l'ensemble du champ couvert par les lois et les règlements qui peut faire l'objet d'une mesure d'adaptation, sans que l'on ait à s'interroger sur la notion de « *régime législatif* » et d'« *organisation administrative* »¹³⁸.

Il n'est donc pas besoin en principe de se poser dans les départements et régions d'outre-mer la question de savoir si une loi ou un règlement s'appliquent localement : la réponse est, normalement, affirmative. Pour autant, les incertitudes ne sont pas exclues : ainsi, les textes antérieurs à la loi de départementalisation du 19 avril 1946 ne sont applicables en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion que s'ils ont fait l'objet d'une mention expresse d'application, avant cette loi, ou bien d'une mesure postérieure d'extension (par la loi, par un décret-loi, par une ordonnance) ; en outre, une loi modificative d'une loi elle-même inapplicable dans ces départements n'y est pas applicable.

L'article 73 de la Constitution détaille ensuite les conditions nécessaires à la mise en œuvre de ces adaptations : « *Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi* ».

Ces adaptations sont réalisées par l'État, soit par décret, sous le contrôle du Conseil d'État soit par la loi sous celui du Conseil Constitutionnel.

La jurisprudence a précisée la portée de cette règle sur deux points : l'exigence de caractéristiques et contraintes particulières ; l'ampleur des adaptations possibles.

¹³⁵ . TCE, article 349 (ex article 299 §2). « *Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.*

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union

Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra périphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes ». Journal officiel n° C 115 du 09/05/2008 p. 0001 - 0388

¹³⁶ . Constitution du 27 octobre 1946, article 73: « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ».

¹³⁷ . Constitution du 4 octobre 1958, article 73 : « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ».

¹³⁸ . Diémert S., 2005, « Le droit de l'outre-mer », *Pouvoirs* 2005/2, N° 113, p. 101-11.

Le Conseil Constitutionnel exerce un contrôle sur l'existence de caractéristiques et contraintes particulières, et en leur absence, déclare inconstitutionnelles les décisions prises.

Ainsi par exemple, « *considérant que les écarts existant entre les besoins de personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et des lycées et les effectifs réels de ces personnels sont plus importants dans certaines académies de métropole qu'ils ne le sont dans certaines académies d'outre-mer ; que ces écarts ne constituent donc pas, au sens de l'article 73 de la constitution, des caractéristiques et contraintes particulières de nature à différer l'entrée en vigueur de la loi dans les départements et régions d'outre-mer ; que par suite, l'article 203 de la loi déferée doit être déclarée contraire à la constitution* »¹³⁹.

Le juge administratif se livre à un contrôle identique pour les dispositions de nature réglementaire.

Le Conseil Constitutionnel vérifie que l'ampleur des mesures d'adaptation n'excède pas ce qu'autorise l'article 73 de la Constitution. Il estime que les mesures d'adaptations, lorsqu'elles sont justifiées, « *ne sauraient avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une organisation particulière, prévue par l'article 74 de la constitution pour les seuls territoires d'outre-mer* »¹⁴⁰. Le Conseil Constitutionnel apprécie si les mesures proposées n'excèdent pas les mesures d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes de ces collectivités.

Le Conseil d'État se livre à un contrôle de même nature¹⁴¹ et a rappelé que l'adaptation ne doit pas porter atteinte à l'esprit général du texte et qu'il « *ne peut être fait échec au principe d'assimilation que le législateur a voulu faire prévaloir* »¹⁴².

Le juge de l'excès de pouvoir exerce aussi un contrôle sur l'appréciation au terme de laquelle le pouvoir réglementaire estime que les éléments propres aux départements d'outre-mer justifient qu'il soit procédé à une adaptation¹⁴³.

L'adaptation du droit d'origine législative ou réglementaire applicable dans l'outre-mer en régime d'identité de l'article 73 peut aller plus loin encore :

Sur habilitation législative, dans les conditions et sous les réserves ou interdictions prévues par la loi organique du 21 février 2007¹⁴⁴, l'adaptation par les Conseils régionaux des ROM est possible, dans les compétences de ces collectivités.

Le législateur a en vertu du deuxième alinéa de l'article 73 de la Constitution, la faculté d'habiliter les départements et régions d'outre-mer à décider eux-mêmes les adaptations des lois et règlements dans les matières où ils exercent leurs compétences. Les

¹³⁹. Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales, Recueil, p. 144, JO du 17 août 2004, p. 14648.

¹⁴⁰. Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, Recueil, p. 70 - Journal officiel du 4 décembre 1982, p. 3666 ; Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, Recueil, p. 48 - Journal officiel du 28 juillet 1984, p. 2493.

¹⁴¹. CE, 9 février 1983, Esdras et autres.

¹⁴². CE 4 octobre 1967, Époux Butel.

¹⁴³. CE 10 novembre 2004, Ass. Droit de Cité.

¹⁴⁴. Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

conditions dans lesquelles peut intervenir une telle habilitation sont fixées par les articles¹⁴⁵ LO. 3445-1 à LO. 3445-8 et l'article 3445-12 du CGCT pour les départements d'outre-mer.

Il est à noter qu'un article du CGCT est consacré au « *département de Mayotte* » et à son basculement de l'article 74 à l'article 73 de la constitution : Article LO. 3446-1 : « *À compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de " Département de Mayotte" et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer* ».

Les articles¹⁴⁶ LO. 4431-1 à LO. 4431-8 et l'article LO. 4431-12 du même code, issues de l'article premier de la loi organique du 21 février 2007 concernent les ROM.

b/ L'hétérogénéité du régime de l'article 74.

Les collectivités d'outre-mer (COM) sont régies par les articles 74 et 74-1, elles se substituent à la fois aux TOM et aux collectivités territoriales à statut spécial. Chaque collectivité d'outre-mer bénéficiera d'un statut adopté par une loi organique. Celle-ci, adoptée après avis de leur assemblée délibérante, fixera les conditions dans lesquelles les lois et règlements leurs sont applicables, les compétences de cette collectivité, les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions, les conditions de consultation des institutions sur les projets de lois, de décrets et d'ordonnances. Ces collectivités d'outre-mer exerceront ainsi des compétences relevant du domaine de la loi. Cependant, il est précisé que leurs actes seront contrôlés par le Conseil d'État, ce qui montre qu'ils n'auront, eux aussi, que valeur réglementaire¹⁴⁷.

Certaines collectivités d'outre-mer pourront pratiquer « *la préférence locale* », à l'image de la Nouvelle-Calédonie, leur permettant de prendre des mesures en faveur de leur population notamment en matière d'accès à l'emploi ou de dévolution du patrimoine foncier.

En ce qui concerne les COM de l'article 74 dont Mayotte a fait partie jusqu'en Mars 2011, deux cas de figure sont à retenir :

-Soit un régime d'assimilation adaptée, avec application directe du droit commun, sauf inapplication expresse de tel ou tel dispositif, ou application expresse de tel ou tel dispositif rédigé autrement : tel était le cas de Mayotte et de Saint Pierre et Miquelon dont les statuts actuels sont issus de la loi organique du 21 février 2007.

¹⁴⁵ . Article LO. 3445-1 « *Dans les conditions et sous les réserves prévues au présent chapitre, les conseils généraux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion peuvent être habilités à adapter sur le territoire de leur département les lois et règlements, dans les matières où s'exercent leurs compétences* ».

¹⁴⁶ . Article L. 4431-1 « (...) *Les régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion exercent les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires à celles du présent titre, attribuent à l'ensemble des régions et celles que définit le présent titre pour tenir compte des mesures d'adaptation rendues nécessaires par leur situation particulière* ».

¹⁴⁷ . Jorda J., 2003, « Les collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2003/4, n° 56, p. 697-723.

Le cas de Mayotte en devenir est prévu à la sixième partie du CGCT, notamment avec l'article LO. 6111-3 du CGCT : « *Mayotte comprend la Grande-Terre, la Petite-Terre, ainsi que les autres îles et îlots situés dans le récif les entourant.*

*Mayotte fait partie de la République. Elle ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population (Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2007-547 DC du 15 février 2007)*¹⁴⁸.

Elle constitue une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution qui prend le nom de : 'collectivité départementale de Mayotte'.

La collectivité départementale de Mayotte s'administre librement par ses élus et par la voie du référendum local, dans les conditions prévues par le présent code.

La République garantit la libre administration de Mayotte et le respect de ses intérêts propres, en tenant compte de ses spécificités géographiques et historiques ».

-Soit un régime de spécialité avec inapplication directe du droit commun sauf application expresse de tel ou tel dispositif, éventuellement rédigé autrement : c'est le cas des Îles Wallis et Futuna, encore régies par la loi statutaire du 29 juillet 1961 alors qu'elles devraient l'être par une loi organique fixant un statut de base¹⁴⁹.

Ainsi, à la simplicité de 1946-1958 : celle des DOM-TOM, succède la complexité avec la réforme de 2003 : celle des DROM-COM, Nouvelle Calédonie exceptée.

2/ Les conséquences de la décentralisation outre-mer.

La réforme de 2003 a pour conséquence de conforter une tendance vers de nouveaux principes constitutionnels et d'esquisser une nouvelle répartition des compétences entre les catégories de collectivités territoriales¹⁵⁰.

a/ Vers de nouveaux principes constitutionnels.

La France devient une République décentralisée ; Les régions de manière directe et les groupements de communes, plus incidemment, font leur entrée dans la Constitution.

¹⁴⁸ . Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 : « *Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article L.O. 6111-1 du code général des collectivités territoriales, résultant de l'article 3 de la loi organique : «Mayotte fait partie de la République. Elle ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population et sans une révision de la Constitution» ; que le législateur organique a ainsi entendu rappeler que, par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le constituant a inscrit Mayotte parmi les collectivités territoriales de la République ; qu'il a également entendu rappeler que la Constitution fait du consentement de la population de Mayotte une condition indispensable à l'accession à l'indépendance de cette collectivité ; que, pour autant, il ne pouvait, sans empiéter sur les pouvoirs du constituant, y ajouter une condition tenant à une révision préalable de la Constitution ; que, par suite, sont contraires à cette dernière les mots : «et sans une révision de la Constitution» figurant à l'article L.O. 6111-1 précité ».*

¹⁴⁹ . Gohin, O, 2009, « Les outre-mer », in, Bonnard, M. (sous a direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française p. 111.

¹⁵⁰ . Rihal H., 2003, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 : entre innovation et complexité », *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2, N°105-106, p. 219-234.

-À côté de ses autres attributs contenus à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 (caractère indivisible, laïc, démocratique et social), et de son objectif d'assurer « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion et dans le respect de toutes les croyances », l'article 1^{er} de la loi constitutionnelle dote notre République d'une nouvelle caractéristique : « son organisation est décentralisée ».

D'une manière assez proche, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 avait introduit dans notre Constitution un article 88-1 aux termes duquel : « La République participe aux communautés européennes et à l'Union européenne ». La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 avait doté la France d'une unité territoriale autonome, la Nouvelle-Calédonie. De même, les révisions constitutionnelles des 25 novembre 1993 et 8 juillet 1999 avaient introduit dans notre Constitution des articles 53-1 et 53-2 autorisant des transferts de compétences dont l'exercice constitue une condition essentielle de la souveraineté nationale.

Ainsi notre République est-elle à la fois liée par des engagements internationaux et des traités communautaires, tout en étant décentralisée. Le texte constitutionnel aurait pu placer également le principe de déconcentration à l'article 1^{er} mais le constituant de 2003 a préféré le renvoyer au sixième et dernier alinéa de l'article 72.

Notre État reste cependant unitaire¹⁵¹. En effet, chaque région n'a pas sa Constitution, les collectivités territoriales sont des entités administratives, en aucun cas des entités constitutionnelles ou politiques. De même, la révision ne fait pas non plus de la France un État régional au sens Espagnol ou Italien du terme parce que les régions ne disposent pas de pouvoir législatif. Elles peuvent seulement disposer, comme d'ailleurs toutes les autres collectivités territoriales d'un pouvoir d'adaptation des lois dans le cadre de l'expérimentation, par la voie d'actes de valeur réglementaire.

-Nos régions, après une tentative avortée en 1969¹⁵², font leur entrée dans nos institutions sous la forme d'établissements publics. Elles deviennent des collectivités territoriales avec la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. Dans la nouvelle rédaction, trois précisions doivent être apportées :

D'une part, l'article 34 alinéa 14 relatif au domaine de la loi remplace l'expression « collectivités locales » par celle de « collectivité territoriale » pour tenir compte de l'arrivée des régions dans la Constitution.

D'autre part, l'article 72 alinéa 1^{er} prévoit également la possibilité de créer des « collectivités territoriales à statut particulier ». Pour l'instant il s'agit de la Corse et de Paris Marseille et Lyon.

Enfin, l'alinéa 1^{er} de l'article 72 précise : « toute collectivité territoriale est créée par la loi (...) le cas échéant en lieux et place d'une ou plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ». Ainsi est ouverte la voie à une entité administrative regroupant plusieurs collectivités territoriales différentes¹⁵³.

¹⁵¹ . Gohin (O.), 2003, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État », *AJDA*, 2003, p. 522-528.

¹⁵² . Le référendum sur le « projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat » a eu lieu le 27 avril 1969. Le résultat négatif a conduit à la démission du président de la République Charles De Gaulle le lendemain.

¹⁵³ . Article 72 alinéa 5 de la constitution.

La réforme de 2003 n'est pas une simplification par rapport à la situation précédente. La complexité est au rendez-vous. La Constitution institutionnalise trois niveaux d'administration et reconnaît en filigrane l'existence d'un quatrième : l'intercommunalité.

Les nouveaux principes de répartition des compétences énoncés dans la révision constitutionnelle ne sont pas fait non plus pour simplifier les relations ou les rapports¹⁵⁴ entre l'État et les collectivités territoriales et entre les collectivités territoriales elles-mêmes, ni pour diminuer la quantité de normes applicables.

b/ Une nouvelle répartition des compétences.

La révision constitutionnelle, sans l'affirmer nommément, pose le principe de subsidiarité¹⁵⁵ en interdisant la tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre. La Constitution apporte cependant un important correctif à ce principe. De même, le nouveau texte autorise, avec d'étroites limites l'expérimentation en ce qui concerne l'exercice des compétences.

-La signification et la finalité générale du principe de subsidiarité résident dans l'octroi d'un certain degré d'indépendance à une autorité subordonnée vis-à-vis d'une autorité de niveau supérieur¹⁵⁶, notamment d'une autorité locale envers un pouvoir central. Ce principe est affirmé au deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « *Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ».

Issu du droit communautaire¹⁵⁷, le principe de subsidiarité fait son entrée dans notre Constitution même s'il n'est pas expressément mentionné. On peut interpréter l'article 72 alinéa 2 de la manière suivante : Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive l'État n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les collectivités territoriales et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau central.

Un corollaire du principe de subsidiarité est le principe de libre administration des collectivités territoriales : « *Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* » (troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution).

¹⁵⁴ . Tesoka, L., 2004, *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, PUAM.

¹⁵⁵ . Baudin-Cullière, F., 1998, *Principe de subsidiarité et administration locale*, LGDJ, Montchrestien ; Brisson J.-F., 2003, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, p. 528.

¹⁵⁶ . Rapport d'information de M. Christian de La Malène, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, n° 46 (1996-1997) - 23 octobre 1996.

¹⁵⁷ . Article 5 (3B) deuxième alinéa du traité CE : « *La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.*

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ».

-Issu de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales interdit l'exercice d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre ; ce principe reçoit l'onction constitutionnelle par l'alinéa 5 du nouvel article 72 : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre* ».

Ce principe a souvent été difficile à respecter, notamment en matière d'aide sociale où la décision prise par un département concernant l'agrément en matière d'adoption ou celui d'une assistante maternelle s'impose à un autre en cas de déménagement de la personne agréée. On sait combien il est difficile à faire respecter en cas de financement croisé. N'oublions pas aussi que, depuis 1982, la région est devenue autorité de décision en matière d'aides directes aux entreprises, les communes et départements ne pouvant accorder de telles aides qu'au cas où la région en a octroyé.

Aussi, dès sa seconde phrase, l'article 72 alinéa 5 apporte une exception : « *Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours d'une ou plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements, à organiser les modalités de leur action commune* ».

On admet ainsi qu'une collectivité territoriale puisse devenir « *chef de file* ». Cette possibilité apparaît comme réaliste. On sait fort bien que les nouvelles politiques ne pourront avoir une efficacité que s'il existe une synergie entre les divers intervenants publics. Ainsi en est-il des politiques de requalification urbaine qui nécessitent le concours des régions compétentes pour l'aménagement du territoire, des départements compétents en matière sociale, des EPCI compétents en ce qui concerne l'urbanisme, voire le logement social : « *la notion de collectivité locale chef de file conjuguée à l'interdiction de la tutelle entre collectivités territoriales suggère que l'articulation des compétences au niveau local ne pourra prendre qu'une forme contractuelle, seule en mesure de garantir le consentement de l'ensemble des partenaires aux orientations définies par le chef de file* »¹⁵⁸.

-Le quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution pose la notion de « *droit à l'expérimentation* » : « *Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences* ».

Le texte ne crée cependant pas un véritable droit à l'expérimentation puisque ce dernier est assorti d'une condition et d'une limite contraignantes.

La première condition est que l'expérimentation est prévue, organisée par la loi ou le règlement et n'est donc nullement spontanée. Ensuite, elle ne porte que sur l'exercice des compétences et donc jamais sur le mode d'élection, la structure, la gestion ou le statut du personnel. C'est la loi organique qui indiquera si la dévolution des ressources comme moyen d'exercice des compétences peut faire l'objet d'une expérimentation.

La première limite est que l'objet et la durée de l'expérimentation doivent être limités. Ne doivent pas, en outre, être en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté

¹⁵⁸. Brisson J.-F., 2003, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, p. 528.

publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ce qui vient réduire grandement le champ de l'expérimentation qui ne pourra ainsi pas concerner, par exemple, l'enseignement privé.

Ainsi, à propos du projet de loi sur la Corse, une disposition de ce projet prévoyait que « *lorsque l'Assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale, des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île, elle peut demander au gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux règles en vigueur* ». Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition : « *En dehors des cas prévus par la Constitution, il n'appartient qu'au Parlement de prendre des mesures relevant du domaine de la loi (...). En ouvrant au législateur, fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi, la loi déférée est intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution* »¹⁵⁹.

Le but de ce type d'expérimentation est défini par l'exposé des motifs : « *Dans l'exercice de leurs compétences, les collectivités territoriales sont particulièrement à même d'apprécier l'adéquation des lois et règlements à l'objet poursuivi, d'identifier leurs éventuelles imperfections et de concevoir les réformes dont ces textes pourraient faire l'objet* »¹⁶⁰.

En rupture avec le principe d'égalité auquel les Français sont très attachés, l'expérimentation « *effraie plus qu'elle n'enthousiasme* »¹⁶¹. La grande difficulté de l'expérimentation sera celle de son évaluation. Elle pourra soit échouer, soit conduire à une généralisation de la mesure à l'ensemble des collectivités territoriales. Dans tous les cas, elle ne sera jamais pérennisée et n'a pas vocation à permettre à une collectivité territoriale d'acquérir une compétence qu'une autre n'aurait pas.

¹⁵⁹ . Sénat, projet de loi n° 24, 16 octobre 2002.

¹⁶⁰ . Projet de loi n° 24 du 16 octobre 2002, op. Cit.

¹⁶¹ . Pontier J.-M., 2002, « Décentralisation et expérimentation », *AJDA*, 2002, p. 1037.

c/ La classification des CTOM¹⁶².

La nouvelles architecture du droit de l'outre-mer qui ressort de la réforme constitutionnelle de 2003 peut être transcrite dans un tableau qui recense les situations juridiques des différents « territoires » français d'outre-mer.

CTOM	DOM/as.	ROM/as	COM/as ou sp	Autre/sp	RUP	PTOM
Guadeloupe	A	A			A	
Guyane	A	A			A	
Martinique	A	A			A	
Mayotte	A				F	
Nouvelle-Calédonie				A/sp		A
Polynésie Française			A/sp			A
Réunion	A	A			A	
Saint-Barthélemy			A/as		F	
Saint-Martin			A/as		F	
Saint-Pierre-et-Miquelon			A/as			A
Wallis-et-Futuna			A/sp			A

Légende :

A : actuelle

F : Futur(e)

as : assimilé(e)

sp : spécialisé(e)

¹⁶² . Gohin, O, 2009, « Les outre-mer », in, Bonnard, M. (sous a direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française p. 111.

SECTION II

MAYOTTE : LE DROIT COMMUN COMME HORIZON.

Dans la marche de Mayotte vers la départementalisation, deux lois sont particulièrement importantes. Tout d'abord, la loi du 11 juillet 2001¹⁶³ qui est l'aboutissement d'une adaptation législative complexe de 1976 à 2000 et qui préfigure la loi organique du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte¹⁶⁴.

Les enjeux juridiques de cette loi sont fondamentaux pour le devenir de Mayotte puisqu'elle contient en germe l'éclosion du département et permettra à Mayotte de se rapprocher du droit commun. (Paragraphe 1)

La deuxième loi qui va véritablement inscrire Mayotte dans le droit métropolitain est la loi organique du 21 février 2007¹⁶⁵. La loi organique met en œuvre la révision de la Constitution du 28 mars 2003 en matière de décentralisation. Après avoir reçu une habilitation du parlement national, les assemblées des départements d'outre-mer (DOM) pourront adapter localement les lois et décrets nationaux.

Les statuts de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon sont adaptés et modernisés : Mayotte devient, sous l'appellation de « *collectivité départementale de Mayotte* », une collectivité d'outre-mer (COM) jusqu'en mars 2011. Les lois organiques et ordinaires du 7 décembre 2010¹⁶⁶ font de Mayotte le 101^{ème} département français. Mayotte s'inscrit dans le droit commun. (Paragraphe 2)

Paragraphe 1 : Le rapprochement de Mayotte du droit commun.

Depuis plus d'un quart de siècle, la question du statut de Mayotte est un thème récurrent qui manifeste surtout les hésitations, voire les peurs des pouvoirs publics¹⁶⁷. Avec la loi de 2001, le législateur se prononce pour la première fois clairement en faveur des vœux exprimés par les Mahorais. La notion *sui generis* de « *collectivité départementale* » apparaissant comme un marche pied vers la départementalisation pleine et entière de Mayotte.

les caractéristiques du statut de Mayotte après 2001 ne sont pas encore tout à fait celles d'un département mais s'en rapprochent.

¹⁶³ . Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

¹⁶⁴ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

¹⁶⁵ . Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

¹⁶⁶ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

¹⁶⁷ . Pontier, J.-M., 2004, « La loi du 11 juillet 2001, présentation générale des enjeux juridiques de la loi », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 101.

A/ Les hésitations du gouvernement sur le Statut de Mayotte.

De 1976¹⁶⁸ à 2001, le Statut appliqué à Mayotte a surtout été l'expression d'un non choix, seuls l'accord sur l'avenir de Mayotte en 1999 et le choix du statut de « *collectivité départementale* » en 2001 ouvriront la voie à la transformation de la collectivité d'outre-mer de Mayotte en 101^{ème} département Français.

1/ Le statut de 1976 : la valse hésitation.

a/ Hésitation sur l'unité des Comores¹⁶⁹.

Après la motion de censure qui renverse le gouvernement du Prince Saïd Ibrahim, la chambre des députés comorienne élit à la présidence du Conseil de gouvernement Ahmed Abdallah le 22 décembre 1972 avec comme mandat de « *négociier l'accession des Comores à l'indépendance dans l'amitié et la coopération avec la France* ».

Le 31 janvier 1972, Pierre Mesmer alors Ministre d'État chargé des départements et territoires d'outre-mer fait escale à Mayotte et déclare devant Younoussa Bamana¹⁷⁰, fervent partisan de la départementalisation de Mayotte : « *Mayotte, française depuis 130 ans peut le rester autant qu'elle le désire. Les populations seront consultées dans ce but et il sera procédé à cette occasion à un référendum île par île (...) si vous ne souhaitez pas vous séparer de la France, la France ne souhaite pas se séparer de vous* ». Ce discours est tenu en présence de Zeina N'Déré et Zeina Meïresse, deux figures féminines des partisans de Mayotte département Français.

Le lendemain, le 1^{er} février 1972, à Moroni, devant la chambre des députés des Comores M. Mesmer est très clair : « *Mais je dois vous prévenir que rien ne saurait être fait sans un référendum où chaque île serait appeler à décider de son propre avenir* »¹⁷¹.

La position du Ministre Mesmer et des « *départementalistes* » favorables au maintien de Mayotte dans la République Française n'est pas partagée par tous. Certains¹⁷² argumentent en faveur du « *lâchage* » de Mayotte au nom de la prétendue unité des Comores.

Le gouvernement français dépose un projet de texte législatif, le 3 octobre 1974, prévoyant une consultation des Comoriens avec un décompte global des voix dans l'ensemble de l'archipel. Olivier Stirn alors secrétaire d'État chargé des départements et territoires d'outre-mer fait de nombreuses déclarations garantissant « *l'unité de l'archipel* » : « *Je demande à l'assemblée nationale de penser à l'avenir. Serait-ce vraiment au bénéfice des*

¹⁶⁸ . Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

¹⁶⁹ . Boisadam, P., 2009, *Mais que faire de Mayotte ?*, *Analyse chronologique de l'affaire de Mayotte, 1841-2000*, L'Harmattan, p. 110.

¹⁷⁰ . Député de Mayotte, Président de la circonscription de Mayotte (1935-2007).

¹⁷¹ . Mesmer, P., « Discours de Monsieur Pierre Mesmer, à la chambre des députés des Comores, Moroni, le 1er février 1972 », in, Kamardine, M., 2007, *Discours de la République pour Mayotte*, Orphie, p. 155.

¹⁷² . Par exemple, Bernard Stasi ; Olivier Stirn ; Paul Dijoud, mais aussi Valéry Giscard D'Estaing, Jacques Chirac.

Mahorais que de faire de leur île tout à la fois une anomalie et, nécessairement une provocation à l'égard des trois autres îles ? serait-il raisonnable de penser qu'une telle solution peut être autre que provisoire ? (...) L'avenir Mahorais sera mieux assuré au sein d'un État comorien (...) »¹⁷³.

De même, à l'occasion d'une conférence de presse tenue le 24 octobre 1974, Valéry Giscard D'Estaing déclare : « *Est-il raisonnable d'imaginer qu'une partie de l'archipel devienne indépendante et qu'une île, malgré toute la sympathie qu'on peut éprouver pour ses habitants, conserve un statut différent ? Les Comores sont une unité, ont toujours été une unité, il est naturel que leur sort soit commun* ».

De son côté, Jacques Chirac, dans une correspondance adressée le 4 novembre 1974 à Pierre Pujo, rédacteur en chef d'Aspects de France soutient : « *La position prise par le gouvernement a été longuement délibérée et mûrement réfléchie. En droit international tout d'abord, il est constant que les territoires qui accèdent à l'indépendance conservent les frontières qu'ils avaient sous le statut colonial. La France toujours respectueuse de ces règles ne pouvait pas en l'occurrence y déroger. Dans les faits ensuite, je crois qu'il aurait été contraire à notre vocation de créer à la naissance du nouvel État un motif de dissension et de trouble. Notre mission est de conduire les peuples soumis à notre juridiction à l'autodétermination, et s'ils le souhaitent dans leur majorité, à l'indépendance dans l'ordre et dans la paix. Enfin, je souligne que les institutions du nouvel État seront largement décentralisées. Au total, et sans mésestimer l'attachement des Mahorais à la France, je crois qu'il était conforme à la fois à notre vocation et aux intérêts des Comores de retenir la solution de l'archipel* ».

Le 17 octobre 1974 le projet de loi sur l'organisation d'un référendum d'autodétermination sur les quatre îles du territoire des Comores est discuté à l'Assemblée Nationale.

La loi dispose en dépit des arguments et protestations de Pierre Mesmer que la consultation sera globale. Ainsi, la loi du 23 novembre 1974¹⁷⁴ organise une consultation d'autodétermination des populations des Comores. Le sort de Mayotte semble scellé.

Cependant, un amendement adopté à l'initiative du Sénat ayant prévu la consultation « *des populations* » et non « *de la population* » va permettre un décompte des suffrages île par île. Le scrutin d'autodétermination du 22 décembre 1974, aboutit à une quasi-unanimité en faveur de l'indépendance dans les îles de la Grande Comores, d'Anjouan et de Mohéli (94,56 %), tandis que la population de Mayotte se prononce à une majorité de 63,82 % en faveur du maintien dans la République française.

¹⁷³ . Discours de Monsieur Olivier Stirn, Secrétaire d'État chargé des départements et territoires d'outre-mer. Assemblée Nationale 2ème séance du 25 juin 1975, in, Kamardine, M., 2007, *Discours de la République pour Mayotte*, Orphie, p. 187.

¹⁷⁴ . Loi n° 74-965 du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations des Comores.

b/ Le tournant de 1976¹⁷⁵.

À l'issue de la consultation du 22 décembre 1974, la loi du 3 juillet 1975 organise l'accession des Comores à l'indépendance, en prévoyant l'adoption d'une Constitution par voie référendaire, le décompte des suffrages devant être effectué île par île.

Toutefois, le 6 juillet 1975, le président du Gouvernement des Comores, Ahmed Abdallah, déclare unilatéralement l'indépendance, sans consulter les élus de Mayotte, en désaccord avec cette option.

Prenant acte de cette proclamation d'indépendance, la loi du 31 décembre 1975¹⁷⁶ relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores met fin à l'appartenance à la République française des îles de Grande Comores, d'Anjouan et de Mohéli et organise deux consultations à Mayotte, la première pour demander à ses habitants s'ils entendent rester Français et la seconde pour les inviter à déterminer leur statut au sein de la République :

- la première consultation, le 8 février 1976, aboutit par un vote quasi-unanime (99,4 % des suffrages exprimés) au maintien de Mayotte dans la République ;
- lors de la seconde consultation, le 11 avril 1976, sur le statut de Mayotte, le Gouvernement, souhaitant éviter un vote massif en faveur de la départementalisation, pose une question très ambiguë : « *désirez-vous que Mayotte conserve ou abandonne le statut de territoire d'outre-mer ?* ». La population de Mayotte rejette le statut de territoire d'outre-mer par 97,47 % des suffrages exprimés, tandis que 79,59 % des votants déposent dans l'urne un bulletin « *sauvage* », donc nul, exprimant le souhait de voir Mayotte dotée du statut de département d'outre-mer.

À la suite de ces consultations, un projet de loi prévoyant la départementalisation de Mayotte est déposé à l'Assemblée nationale le 12 mai 1976, puis retiré avant d'avoir été discuté.

La loi du 24 décembre 1976¹⁷⁷ relative à l'organisation de Mayotte crée finalement une collectivité territoriale au statut *sui generis* provisoire, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution¹⁷⁸.

Avec cette loi, le problème du statut juridique de Mayotte demeurait en suspens. Comme souvent en France, un rapport : le « *rapport Bonnelle* »¹⁷⁹ fut commandé. Le groupe de réflexion sur l'avenir institutionnel de Mayotte a dégagé un consensus en faveur de solutions évolutives, de préférence à des réponses immédiates mais incertaines dans leurs implications. L'objectif étant de permettre une bonne adaptation de Mayotte aux enjeux du vingt-et-unième siècle au sein de la République française et dans le cadre fixé par sa Constitution. Dans ce rapport, cinq voies seront explorées pour l'avenir institutionnel de Mayotte :

¹⁷⁵ . *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*, Rapport d'information de M. Jean-Jacques Hyest, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, n° 115 (2008-2009) - 27 novembre 2008.

¹⁷⁶ . Loi n°75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.

¹⁷⁷ . Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

¹⁷⁸ . Bonnelle, F., 1999, *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte*, La documentation française.

¹⁷⁹ . Op. Cit.

- un statut nouveau de collectivité territoriale à vocation départementale ;
- un statut de département d'outre-mer à qui seraient dévolues des compétences régionales ;
- un statut de département d'outre-mer avec création d'une collectivité régionale (leurs institutions étant communes) ;
- un statut de département d'outre-mer avec maintien de la collectivité territoriale (leurs institutions étant communes) ;
- un statut de territoire d'outre-mer¹⁸⁰.

La loi du 22 décembre 1979¹⁸¹ réaffirme l'ancrage de Mayotte dans la République française en précisant que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ».

2/ La loi du 11 juillet 2001 : l'horizon s'éclaircit.

Il faudra attendre 1999 et « *l'accord sur l'avenir de Mayotte* » pour que l'horizon institutionnel de l'île aux parfums s'éclaircisse. La loi du 11 juillet 2001 crée la « collectivité départementale de Mayotte ».

a/ L'accord sur l'avenir de Mayotte.

À la suite des promesses faites par les candidats lors de la campagne pour les élections présidentielles de 1995, un processus a été lancé afin de doter Mayotte d'un statut stable. Des discussions ont été menées avec l'ensemble des forces politiques mahoraises, en suivant une démarche inspirée de celle retenue pour les accords de Nouméa, et en s'appuyant sur les travaux des deux groupes de travail, l'un à Paris sous l'autorité du préfet François Bonnelle et l'autre à Mayotte sous l'autorité du préfet Boisadam¹⁸², tous deux anciens Représentants du Gouvernement à Mayotte.

En novembre 1997, M. Jean-Jack Queyranne, alors secrétaire d'État à l'outre-mer, va confirmer que cette consultation devait pouvoir se tenir d'ici à l'an 2000. Le rapport a été remis au Premier ministre en janvier 1998.

Les négociations ont abouti en août 1999 à un document d'orientation intitulé « *accord sur l'avenir de Mayotte* », auquel se sont associés le président du Conseil général, les représentants du Mouvement populaire mahorais (MPM), du Rassemblement pour la République (RPR) et du parti Socialiste (PS).

¹⁸⁰ . Pontier, J.-M., 2004, « La loi du 11 juillet 2001, présentation générale des enjeux juridiques de la loi », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 101.

¹⁸¹ . Loi n°79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte.

¹⁸² . Boisadam, P., 2009, *Mais que faire de Mayotte ?*, *Analyse chronologique de l'affaire de Mayotte, 1841-2000*, L'Harmattan.

Les deux parlementaires de l'île, MM. Henry Jean-Baptiste et Marcel Henry, dirigeants historiques du MPM, ont refusé de s'y associer, estimant qu'il était en retrait par rapport à ce qui avait été prévu en 1976.

Ils estimaient que la consultation de la population de Mayotte devait en tout état de cause porter sur un choix entre plusieurs statuts, dont celui de département, conformément aux dispositions des lois de 1976 et 1979.

De plus, ils soulignaient que la loi du 24 décembre 1976 prévoyait expressément une consultation populaire, ce qui ne serait pas forcément le cas en 2010 aux termes de l'accord.

Ils ont également estimé que l'accent trop prononcé mis sur l'insertion de Mayotte dans son environnement régional risquait de conduire à un rapprochement forcé avec les Comores.

Les deux parlementaires ont créé un nouveau parti, le Mouvement départementaliste Mahorais, qui tend spécifiquement à obtenir la départementalisation.

Les autres partis ont considéré que ce projet de statut offrait suffisamment de garanties quant à l'appartenance de Mayotte à la France, préférant se concentrer sur la question du développement économique et social, qui intéresse selon eux en premier lieu les jeunes générations.

Le Président de la République a approuvé cette démarche lors du sommet de la Commission de l'Océan indien à la Réunion en décembre 1999.

Le Conseil général s'est prononcé le 15 janvier 2000 en faveur de l'accord (par 14 voix sur 19, avec une abstention), ainsi que 16 des 17 conseils municipaux.

Le texte de l'accord a ensuite été signé solennellement à Paris le 27 janvier 2000 par M. Jean-Jack Queyranne, alors secrétaire d'État à l'outre-mer, M. Younoussa Bamana, Président du Conseil général de Mayotte et MM. Ahamada Madi, au nom du mouvement Populaire Mahorais ; Mansour Kamardine, au nom du Rassemblement pour la République et Ibrahim Aboubacar, au nom du Parti socialiste.

« *L'accord sur l'avenir de Mayotte* » a ensuite été publié au Journal Officiel du 8 février 2000.

b/ Le choix du statut de « *collectivité départementale* »¹⁸³.

La loi du 11 juillet 2001 prévoyait un certain nombre d'étapes qui ont été franchies pour que Mayotte accède au statut de département Français.

L'accord de Paris du 27 juin 2000 énonçait « *qu'au terme d'un délai prévu par la loi et à la demande du Conseil général, l'exécutif de la collectivité départementale sera transféré du Préfet au Président du Conseil général* ».

Ces étapes étaient au nombre de quatre :

¹⁸³ . Thiellay, J.-P., « la loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la République », *AJDA*, février 2002, p. 106 ; Le Pourhiet, A.-M., 2000, « La Constitution, Mayotte et les autres », *RDP*, n° 3, p. 883 ; Oraison, A., 2001, « Réflexion sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte », *LPA*, 22 novembre 2001, n° 233.

-Dès la promulgation de la loi, la collectivité de Mayotte est devenue « *collectivité départementale* », mais le Préfet reste chargé de l'exécutif de la collectivité. la loi fixe des règles pour cette période qui modernisent les dispositions de la loi du 10 août 1871¹⁸⁴ qui a longtemps régi les départements avant la décentralisation.

Une partie importante du CGCT (code général des collectivités territoriales) est devenue applicable dès juillet 2001 à Mayotte. Il s'agit notamment des articles qui fixent certains grands principes de la décentralisation.

À noter aussi que dès la promulgation de la loi, l'identité législative a progressé à Mayotte et les textes relatifs à plusieurs matières, comme le droit civil, le droit pénal, le droit électoral, n'ont plus à faire l'objet d'une extension.

- « À compter du renouvellement du Conseil général de 2004, l'exécutif de la collectivité sera transférée au Président du Conseil général. Les décisions de la collectivité deviendront exécutoires 15 jours après le dépôt en préfecture. Le Préfet conservera une possibilité de tutelle administrative ».

- À partir du renouvellement de 2007, ces mêmes actes seront exécutoires de plein droit, comme pour les autres collectivités territoriales. C'est le CGCT et non plus un texte spécifique qui fixera ces règles et l'identité législative sera acquise également en ces matières.

- À compter du renouvellement de 2010, le conseil général pourra prendre l'initiative d'une nouvelle discussion institutionnelle.

Ainsi, la loi du 11 juillet 2001 prévoit un rapprochement progressif de Mayotte du droit commun. Cependant, en 2001, Mayotte n'est pas encore un département. Elle est « *collectivité départementale* ».

Avant la loi de 2001, Mayotte était une collectivité territoriale à statut spécifique. Après la loi, elle le reste, mais elle se rapproche un peu plus du département et présage du dénouement de la loi du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte¹⁸⁵.

B/ Les caractéristiques du statut de Mayotte après 2001.

La loi du 11 juillet 2001 fait de Mayotte une « *Collectivité départementale* ». Dans son article premier, elle réaffirme que Mayotte fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

Cette loi s'inspire directement de l'accord sur l'Avenir de Mayotte. Le principe de l'identité législative¹⁸⁶ est posé dans plusieurs matières, dès la publication de la loi pour certaines ou en 2007 pour d'autres. Dans ces domaines, Mayotte bénéficiera du droit commun, sans qu'il soit besoin de prévoir des mentions d'applicabilité.

¹⁸⁴ . Loi du 10 août 1871, relative aux Conseils généraux.

¹⁸⁵ . Gohin, O., 2004, « la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte : quel mode de décentralisation entre la loi du 2 mars 1982 et la réforme du titre XII de la Constitution ? », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 69.

¹⁸⁶ . Blériot, L., 2004, « Réflexions sur le régime législatif de Mayotte après la loi du 11 juillet 2001 : entre spécialité et identité législatives », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 185.

À partir de 2001, Mayotte se trouve entre le « déjà » et le « pas encore »¹⁸⁷. Elle se voit appliquer des dispositions qui caractérisent la catégorie « département ». Cependant, elle conserve et même acquiert des traits qui la distinguent du droit commun des départements et en font une catégorie spécifique.

En effet, il faut se souvenir que dans sa décision du 4 mai 2000¹⁸⁸ sur la loi organisant une consultation de la population de Mayotte, le Conseil constitutionnel avait rappelé qu'aucune confusion avec un département de droit commun n'était possible, même si la nouvelle dénomination rappelle à ce moment que Mayotte a bien vocation, à terme, à devenir un département d'outre-mer¹⁸⁹ : « *Considérant que (...) le troisième alinéa du I dudit accord stipule que "Mayotte sera dotée d'un nouveau statut instauré par une loi" après que les Mahorais auront été "consultés sur les grandes orientations de ce statut" ; qu'ainsi la question posée aux votants ne comporte pas par elle-même d'équivoque quant à l'absence d'effet normatif de la consultation ; que, par ailleurs, le contenu de l'accord décrit avec une clarté suffisante les éléments essentiels du statut de "collectivité départementale" envisagé par le législateur afin de permettre à Mayotte "d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui se rapprochera le plus possible du droit commun" ; qu'en dénommant la nouvelle collectivité "collectivité départementale", le législateur n'a pu entretenir de confusion avec un département d'outre-mer dès lors, notamment, qu'il est clairement précisé au point 4 du II de l'accord que "Mayotte continuera de bénéficier de la spécialité législative", les lois ne s'y appliquant que "sur mention expresse et après avis du Conseil général" ; que l'objectif est de n'étendre à Mayotte le principe d'identité législative qu'"à l'horizon 2010" ; qu'enfin, il était loisible au législateur de consulter la population concernée sur un statut autre que celui de département d'outre-mer, même si le document définissant les grandes orientations de ce statut n'a pas recueilli l'accord de toutes les parties auxquelles il a été préalablement soumis ; (...)* ».

1/ Les dispositions de droit commun applicables à Mayotte à partir de 2001.

Le droit commun auquel font référence, tant l'accord de Paris que le projet de loi, est celui qui s'applique aux catégories constitutionnelles. En l'espèce, il s'agit surtout d'appliquer à Mayotte les dispositions du CGCT.

¹⁸⁷. Pontier, J.-M., 2004, « La loi du 11 juillet 2001, présentation générale des enjeux juridiques de la loi », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 101.

¹⁸⁸. Décision n° 2000-428 DC du 04 mai 2000.

¹⁸⁹. Lemaire, F., 2000, « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public*, 2000, p. 907 ; Piastra, R., 2000, « Le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité d'une loi prévoyant un référendum local à Mayotte », *Les petites affiches*, 2000 (149), 27 juillet 2000, p. 12. ; Luchaire, F., 2000, Le Conseil constitutionnel et la consultation de la population de Mayotte, *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, 2000 (3), 243-25.

a/ les dispositions CGCT applicables à Mayotte.

Tout d'abord, la loi du 11 juillet 2001 introduit au livre VII (dispositions applicables à Mayotte) de la première partie du CGCT dans le titre I « dispositions générales », l'article L1711-1 : « *Pour l'application des dispositions de la première partie du présent code à Mayotte :*

1° La référence au département ou à la région est remplacée par la référence à la collectivité départementale ; le mot : " départemental " est remplacé par les mots : " de la collectivité départementale " ;

2° Les mots : " le représentant de l'État dans le département " sont remplacés par les mots : " le représentant de l'État à Mayotte " ;

3° La référence au conseil régional ou aux conseils généraux est remplacée par la référence au conseil général ;

4° La référence au président du conseil régional est remplacée par la référence au président du conseil général ;

5° La référence au président du conseil général est remplacée par la référence à l'organe exécutif de la collectivité départementale dans l'article L. 1617-3 »¹⁹⁰.

La faiblesse des communes mahoraises explique, même si le chapitre II (commune de Mayotte) du titre VII (communes des collectivités d'outre-mer) du livre V (Dispositions particulières) de la deuxième partie (la commune) du CGCT traite de la question, que l'accent soit mis principalement sur la « *collectivité départementale* » de Mayotte.

La faiblesse des communes mahoraises est principalement de nature financière¹⁹¹. Une véritable décentralisation implique que les collectivités concernées disposent de ressources suffisantes et peuvent les utiliser au-delà des dépenses obligatoires. Or il n'existe pas de fiscalité locale au profit des communes, la fiscalité bénéficie à la seule collectivité de Mayotte.

Cette situation en voie de règlement était liée principalement à l'absence de cadastre sur une grande partie du territoire Mahorais, interdisant l'établissement de bases d'imposition. C'est pourquoi, un certain nombre de compétences qui en France métropolitaine sont octroyées aux communes le sont ici à la « *collectivité départementale* ».

b/ Les dispositions du CGCT propres à la « *collectivité départementale* » de Mayotte.

L'article L. 3551-29 du CGCT, introduit par l'article 23 de la loi de 2001 donnait compétence à la collectivité départementale pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce, de pêche et de plaisance. Mais, ces derniers relevant dans le droit commun des collectivités territoriales des communes, le législateur a prévu que les communes de Mayotte puissent par délibération, demander à la collectivité départementale de leur

¹⁹⁰ . *NOTA* : Loi n° 2007-223 du 21 février 2007 art 17 I 1° : Le livre VII de la première partie du CGCT est abrogé en tant qu'il s'applique à la collectivité départementale de Mayotte.

¹⁹¹ . Tesoka, L., 2011, « Les relations avec les communes de Mayotte (problématique du statut et des moyens des communes de Mayotte.) », *Colloque sur la mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte les 9, 10 et 11 décembre 2009*, à paraître PUAM.

transférer les compétences relatives aux ports affectés exclusivement à la plaisance (article 34 de la loi).

Deux sous-section introduites sous ce même article 23 de la loi intéressent tout particulièrement le droit de l'environnement et le développement durable du territoire. Il s'agit de la sous-section 4 « *tourisme, transport et exploitation des ressources maritimes* » et de la sous-section 5 « *aménagement du territoire, développement et protection de l'environnement* ». Sont ainsi créés les articles L.3551-26 à L.3551-36 :

« -Art. L. 3551-26. - *La collectivité départementale définit les actions qu'elle entend mener en matière de tourisme et de loisirs, après avis ou sur proposition des communes et du conseil économique et social. La mise en œuvre de ces actions peut être confiée à une agence, créée à cet effet, ayant le statut d'établissement public. Cette agence exerce les compétences dévolues aux comités régionaux et départementaux du tourisme.*

Le conseil d'administration de l'agence, dont la composition est fixée par délibération du conseil général, est composé notamment de représentants des organisations professionnelles intéressées et, pour moitié au moins, de conseillers généraux.

-Art. L. 3551-27. - *La collectivité départementale a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires. Elle consulte à leur sujet le Conseil de l'éducation nationale.*

Un décret en Conseil d'Etat fixe les règles techniques applicables aux transports scolaires.

-Art. L. 3551-28. - *La collectivité départementale organise les services réguliers et les services à la demande tels que définis à l'article 29 de la loi n° 82-153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Ces services sont assurés par la collectivité départementale ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée. Ces services sont inscrits à un plan applicable à Mayotte qui est établi et tenu à jour par le conseil général après avis des communes concernées. Les périmètres de transports et les services privés sont mentionnés en annexe à ce plan.*

Les services privés peuvent être organisés par les collectivités publiques, les entreprises et les associations pour les besoins normaux de leur fonctionnement, notamment pour le transport de leur personnel et de leurs membres.

La définition de ces services et les conditions dans lesquelles ils sont exécutés sont fixées par décret en Conseil d'Etat. Ils sont soumis à déclaration auprès du représentant de l'Etat à Mayotte.

Les services occasionnels sont soumis à autorisation délivrée par le représentant de l'Etat dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

-Art. L. 3551-29. - *La collectivité départementale est compétente pour créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce, de pêche et de plaisance dans le respect des dispositions applicables localement.*

-Art. L. 3551-30. - *Les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière, aux entreprises de cultures marines et aux travaux d'aménagement qui leur sont destinés sont financées et attribuées par la collectivité départementale.*

Sous-section 5

Aménagement du territoire, développement et protection de l'environnement

-Art. L. 3551-31. - *La collectivité départementale de Mayotte élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte.*

Ce plan fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de Mayotte ainsi que ceux de la préservation de son environnement.

Le plan définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire de Mayotte. Ces orientations respectent, dans une perspective de développement durable, l'équilibre entre les objectifs de renouvellement et de développement urbains, de diversité sociale de l'habitat, de préservation des activités agricoles et forestières ainsi que de protection des espaces naturels, des sites et des paysages.

Le plan détermine les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral, notamment les zones affectées au développement industriel, portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les mesures de protection du milieu marin.

Le plan détermine les principes de localisation des infrastructures de transport et des principaux équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de sa date d'approbation, le conseil général procède à une analyse du plan et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle. A défaut d'une telle délibération, le plan d'aménagement et de développement durable devient caduc.

-Art. L. 3551-32. - *Le plan d'aménagement et de développement durable doit respecter :*

1o Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire en vigueur à Mayotte ;

2o Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national ;

3o La législation applicable en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits.

Le plan d'aménagement et de développement durable prend en compte les programmes de l'Etat et harmonise ceux des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics.

Les plans d'occupation des sols doivent être compatibles avec le plan d'aménagement et de développement durable.

-Art. L. 3551-33. - Le plan d'aménagement et de développement durable est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du conseil général selon une procédure conduite par l'organe exécutif de la collectivité départementale et déterminée par décret en Conseil d'Etat. L'Etat et les communes sont associés à cette élaboration. Les chambres consulaires le sont également, à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles intéressées.

Le plan d'aménagement et de développement durable, assorti des avis des conseils consultatifs de la collectivité départementale, est mis, par l'organe exécutif de la collectivité départementale, à la disposition du public pendant deux mois, avant son adoption par le conseil général.

Le plan d'aménagement et de développement durable est approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Si le conseil général n'a pas adopté le plan d'aménagement et de développement durable selon la procédure définie ci-dessus avant le 31 décembre 2004, le plan est élaboré par l'Etat et approuvé par décret en Conseil d'Etat.

-Art. L. 3551-34. - Le conseil général procède aux modifications du plan d'aménagement et de développement durable demandées par le représentant de l'Etat pour assurer sa conformité aux règles visées à l'article L. 3551-32 et publiées postérieurement à l'approbation du plan. Si ces modifications n'ont pas été réalisées dans un délai de six mois à compter de la demande adressée au président du conseil général, il y est procédé par décret en Conseil d'Etat.

En cas d'urgence, constatée par décret en conseil des ministres, il y est procédé sans délai par décret en Conseil d'Etat.

-Art. L. 3551-35. - La collectivité départementale bénéficie, pour l'établissement du plan d'aménagement et de développement durable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, du concours particulier créé au sein de la dotation générale de décentralisation en application de l'article L. 1773-7.

-Art. L. 3551-36. - La collectivité départementale définit les actions qu'elle entend mener en matière d'environnement, après avis ou, le cas échéant, sur proposition des communes et du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement »¹⁹².

À n'en point douter, la volonté du législateur à travers la loi du 11 juillet 2001 est d'aligner le régime juridique de Mayotte sur celui des départements d'outre-mer¹⁹³. Il reste cependant après la loi de 2001 certaines dispositions particulière ou spécifiques qui demeurent.

2/ Les dispositions particulières ou spécifiques qui demeurent.

Le droit commun des collectivités territoriales n'est que partiellement appliqué à Mayotte. Des mesures dites d'alignement ne seront appliquées que progressivement à partir de 2004, 2007, 2011.

De fait, en 2001, un nombre considérable de mesures transitoires sont prévues avec la nécessité pour la « collectivité départementale » de Mayotte de se rapprocher à marche forcée du droit commun des départements et des régions français¹⁹⁴.

¹⁹². Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

¹⁹³. Roux, E., 2004, « L'octroi des compétences à la collectivité départementale de Mayotte : alignement ou transfert ? », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 129.

¹⁹⁴. Oraison, A., 2001, « Réflexion sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte », *LPA*, 22 novembre 2001, n° 233.

Malgré un effort très important de rapprochement du droit commun, des spécificités durables sont consacrées par la loi. Elles concernent les organes et les compétences. En 2001, il reste cependant à Mayotte un certain nombre de compétences à acquérir pour se confondre véritablement avec le statut de département.

a/ Des organes spécifiques et des compétences particulières.

-Le titre II du livre V introduit par la loi dans le CGCT comporte un chapitre III intitulé : « *le conseil économique et social et le conseil de la culture de l'éducation et de l'environnement* ».

Cet intitulé original par rapport au droit commun des départements est un élément de la spécificité de Mayotte. Les départements ne disposent pas de tels organes. Le premier fait plutôt penser à la région, le second aux régions d'outre-mer, aux TOM (COM) ou aux collectivités à statut spécifique¹⁹⁵.

En fait ces deux organes se rencontrent dans les régions d'outre-mer, alors qu'ici, ils sont une composante organique de la « *collectivité départementale* ». Ils étaient prévus par « *l'accord sur l'avenir de Mayotte* » et la référence aux régions d'outre-mer est explicite.

Ces deux organes sont des organes consultatifs, mais on se situe dans le cadre de ce que l'on appelle la consultation obligatoire. Bien sûr, ce qui est obligatoire c'est la consultation et le Conseil Général demeure libre de suivre ou de ne pas suivre l'avis.

Le conseil économique et social est consulté sur « *la préparation du plan de la Nation dans la collectivité, sur la répartition et l'utilisation des crédits de l'État destinés à des investissements intéressant la collectivité départementale, sur la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte, ainsi que sur les orientations générales du projet de budget de la collectivité* ».

La référence au plan de la Nation dans une loi de 2001 surprend. En effet, le « *plan de la Nation* » n'existe plus et la probabilité que le parlement en adopte un nouveau est infinitésimale.

Le « *plan d'aménagement et de développement durable* » sur lequel nous reviendrons est en revanche une innovation de la loi de 2001.

Il se substitue aux plans de développement économique, social et culturel prévus pour les régions d'outre-mer.

Le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement est consulté lors de la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité départementale et lors de l'élaboration du projet de budget pour ce qui concerne l'éducation, la culture, l'environnement et le tourisme. De la même façon que le conseil économique et social, le conseil de la culture, de l'éducation, et de l'environnement peut s'auto saisir pour donner un avis dans les domaines où il peut être consulté.

¹⁹⁵ . Thiellay, J.-P., 2002, « La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la République », *AJDA*, février 2002, p. 106.

-La collectivité départementale de Mayotte se voit reconnaître des compétences très diverses, qui relèvent dans les autres collectivités, soit des régions, soit des départements d'outre-mer, soit des communes. Ces compétences sont regroupées sous l'article 23 à partir de l'article L. 3551-1.

Ainsi, les compétences de Mayotte en matière d'aménagement du territoire, de développement et de protection de l'environnement sont plus étendues que celles des départements. Le plan d'aménagement et de développement durable, spécifique à Mayotte, est l'équivalent mais en plus structuré des schémas d'aménagement régionaux prévus dans les régions d'outre-mer¹⁹⁶.

b/ De nouvelles compétences à acquérir.

La lecture de loi de 2001 laisse une impression mitigée. En effet il n'est pas très évident de dénouer l'écheveau des compétences¹⁹⁷ octroyées à la collectivité départementale, à la région, au département et aux communes. Celles-ci sont parfois croisées et souvent différées dans le temps par le jeu constant des mesures transitoires. Sans être exhaustif, on relèvera que la collectivité départementale de Mayotte ne s'est pas vue reconnaître de compétence ni en matière de gestion et d'entretien des collèges, ni en ce qui concerne les lycées, ni en matière d'action sociale, de santé et d'insertion, ni en matière de transports scolaires.

Plusieurs compétences des régions d'outre-mer sont également absentes. En particulier il n'existe pas d'octroi de mer à Mayotte.

De même, des exceptions définitives ont été apportées par la loi. Par exemple :

que du fait de l'éloignement géographique, ne sont pas étendus à Mayotte les articles L. 1112-2 à L. 1112-4 du CGCT permettant la création de groupement d'intérêt public dans le cadre d'une coopération inter régionale et transfrontalière intéressant des collectivités locales appartenant à des États membres de l'Union européenne.

Ou encore, qu'à cause de l'inexistence d'un cadastre fiable, n'ont pas été appliqués les articles L. 1311-2 à L. 311-4 relatifs aux biens immobiliers faisant l'objet de baux emphytéotiques. Pour cette même raison, l'absence de cadastre empêchant de calculer la base de l'impôt, les communes souffrent toujours d'un manque de moyens, car leurs budgets sont principalement abondés par des dotations de l'État et non par la fiscalité locale perçue au profit exclusif de la collectivité territoriale.

Après la loi de 2001, l'histoire juridique et administrative de Mayotte n'est pas finie. Il faudra encore, sur fond de réforme de la Constitution¹⁹⁸, clarifier le statut de Mayotte

¹⁹⁶ . Pontier, J.-M., 2004, « La loi du 11 juillet 2001, présentation générale des enjeux juridiques de la loi », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 101.

¹⁹⁷ . Fortier, J.-C. ; Vitalien, C., 1985, « Les compétences des régions mono départementales d'outre-mer », in, Moderne, F., (sous la direction de), 1985, *Les nouvelles compétences locales*, Economica, p. 414.

¹⁹⁸ . Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

notamment dans les lois de 2007¹⁹⁹, 2009²⁰⁰ et 2010²⁰¹ pour que Mayotte s'inscrive pleinement dans le droit commun et endosse le statut de département d'outre-mer.

Paragraphe 2 : L'inscription de Mayotte dans le droit commun.

L'idée de base de la nouvelle législation statutaire de 2001 est de conduire Mayotte au statut de département même si d'autres solutions restaient possibles²⁰².

Rétrospectivement, l'objectif était de transformer la « *collectivité départementale* » en département. C'est-à-dire, permettre à Mayotte de passer d'un droit d'exception au droit commun. L'inversion du principe de spécialité pour celui d'identité est consacrée dans la loi organique statutaire du 21 février 2007 qui régit, transitoirement la « *collectivité départementale* » (A).

Malgré l'acceptation du droit commun prévue par la loi de 2007, La réalité de l'application du droit commun à Mayotte reste à réaliser. Les lois du 3 août 2009 et du 7 décembre 2010 feront de Mayotte un département Français à part entière. C'est l'aboutissement pour les Mahorais de plus de trente ans de revendications départementalistes. (B).

A/ Le droit commun accepté : la loi DSIOM du 21 février 2007.

Le passage au principe d'identité législative pour Mayotte résulte de la loi statutaire du 21 février 2007. C'est l'ordonnance du 21 décembre 2007²⁰³ qui permet l'application au 1^{er} janvier 2008 à Mayotte d'un certain nombre de dispositions qui relevaient encore du principe de spécialité. De même, l'ordonnance du 18 octobre 2007²⁰⁴ est particulièrement importante en matière d'adaptation du droit économique et financier mais se trouve être redondante et inutile par rapport à l'ordonnance du 21 décembre 2007 qui vient la modifier.

¹⁹⁹ . Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

²⁰⁰ . Loi organique n°2009-969 du 3 août 2009.

²⁰¹ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

²⁰² . Gohin, O., 2009, « Mayotte : la longue marche vers le droit commun », *RJOI*, n° spécial 2009, *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 5.

²⁰³ . Ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives.

²⁰⁴ . Ordonnance n°2007-1490 du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

1/ L'actualisation du statut de Mayotte par la loi DSIOM du 21 février 2007.

Les lois organiques et ordinaires²⁰⁵ instituant des dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer permettent à la révision constitutionnelle relative à la décentralisation de 2003 de déployer tout ses effets dans les collectivités territoriales d'outre-mer.

Trois objectifs principaux peuvent être évoqués :

-L'entrée en vigueur de nouveaux pouvoirs normatifs pour les départements et régions d'outre-mer.

-L'actualisation des statuts de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

-La création des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

En ce qui concerne le deuxième objectif, les motifs et le contenu de la loi orientent Mayotte vers le statut de département d'outre-mer.

a/ Motifs de la loi.

Le statut *sui generis* de « collectivité départementale » qui était celui de Mayotte après la loi du 11 juillet 2001 devait être modifié. En effet, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, en inscrivant Mayotte dans la Constitution, la faisait relever du statut de collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution²⁰⁶.

Un nombre important de dispositions de la loi du 11 juillet 2001 qui relevaient de la loi ordinaire devaient par conséquent être reclassées en dispositions de nature organique.

En effet, l'article 74 alinéa 2 de la Constitution révisée, dispose que la loi organique statutaire doit mentionner pour chaque collectivité d'outre-mer :

-les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;

-Les compétences de la collectivité ;

-Les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

-Les conditions de consultation des institutions de la collectivité sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnances ou de décrets comportant des dispositions particulières la concernant et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

En ce qui concerne les conditions d'exercice des pouvoirs normatifs des départements d'outre-mer, l'article 73 de la Constitution précise le régime des départements et régions d'outre-mer (La Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion). Dans les départements et régions d'outre-mer, la loi française est applicable de plein droit conformément au principe

²⁰⁵ . Loi organique et ordinaire n° 2007-223 et loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer

²⁰⁶ . Diémert, S., 2009, « Le cadre constitutionnel de la départementalisation de Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009, *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 41.

de l'identité législative. Cependant des adaptations sont possibles pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ce dernier point sera particulièrement important pour permettre à Mayotte tout en s'inscrivant dans l'identité législative de conserver un certain nombre de spécificités liées à son identité propre à l'intérieur de la République.

L'article 73 issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 offre ainsi une facilité d'adaptation des lois et règlements aux particularités locales.

Il s'agit là d'une innovation majeure par rapport à la situation qui prévalait avant la réforme. Avec cette possibilité offerte par la Constitution, le régime d'identité législative peut être pondéré car les départements et les régions d'outre-mer pourront désormais être habilités, à leur demande, par la loi :

- à adapter les lois et règlements ;
- à fixer les règles applicables sur leur territoire.

La demande d'habilitation faite au parlement devra indiquer les caractéristiques et contraintes locales qui la fondent et la durée de l'habilitation sera limitée à deux ans²⁰⁷.

b/ Contenu de la loi.

La loi organique soumet la collectivité départementale de Mayotte au principe de l'assimilation législative à l'exception de quelques domaines.

Elle dispose que le Conseil général exercera les compétences dévolues par les lois et règlements aux conseils généraux et aux conseils régionaux, à l'exception de celles qui concernent la construction et l'entretien des collèges et des lycées, jusqu'en 2010.

La loi organique retarde l'entrée en vigueur du code des douanes et du code général des impôts, initialement prévue le 1^{er} janvier 2007, au 31 décembre 2009 (repoussé au 1^{er} Janvier 2014) s'agissant du code des douanes, *sine die*.

Afin de conforter Mayotte dans la République²⁰⁸, la portée de la résolution que pourra adopter le Conseil général de Mayotte à compter de son renouvellement en 2011 afin de demander l'accession de la collectivité au statut de département et région d'outre-mer sera transmise aux présidents des deux assemblées et pourra faire l'objet d'un débat au Parlement (loi organique, art. 3).

C'est sous l'article 2 de la loi organique du 21 février 2007 (DSIOM) que va être réécrit le statut de Mayotte.

Les dispositions de cet article seront insérées dans la nouvelle sixième partie du code général des collectivités territoriales consacrée aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution.

²⁰⁷ . *Rapport* n° 25 (2006-2007) de Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 octobre 2006 sur le *Projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*.

²⁰⁸ . Luchaire, F., « La France d'outre-mer et la République », *Revue française d'administration publique* 2007/3 (n° 123), p. 22.

La loi du 11 juillet 2001 est reprise et actualisée pour tenir compte notamment de la loi du 13 août 2004²⁰⁹ relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Cette loi de 2004 est particulièrement importante pour le développement économique et la protection de l'environnement des collectivités territoriales.

La loi organique comporte de nouvelles dispositions relatives à la mise en œuvre du droit de pétition, du référendum local et de la consultation des électeurs. La loi prévoit que la collectivité de Mayotte exercera désormais les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions. Elle précise les conditions d'exercice du pouvoir fiscal et douanier de la collectivité et actualise les dispositions relatives au fonctionnement du Conseil général ainsi qu'au contrôle de légalité.

Les domaines dans lesquels les lois et règlements s'appliquent de plein droit sont étendus. Le principe est, depuis le 1^{er} janvier 2008, celui de l'application de plein droit des lois et règlements, à l'exception d'un certain nombre de domaines limitativement énoncés et qui conservent le régime de la spécialité.

L'article LO. 6113-1 créé par la loi du 21 février 2007 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008 dispose : « *Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes :*

1° Impôts, droits et taxes ;

2° Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ;

3° Protection et action sociales ;

4° Droit syndical ; droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;

5° Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ;

6° Finances communales.

Les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans les matières mentionnées aux 1° à 6° ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse.

L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Mayotte.

Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 2008 »²¹⁰.

Enfin, le nouveau statut avance la date à partir de laquelle le conseil général pourra adopter une résolution tendant à demander une évolution statutaire vers le statut de département. En effet, la loi du 11 juillet 2001 prévoyait : « *à compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le Conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte »²¹¹.*

L'article LO. 6111-2 du CGCT a permis au Conseil général de Mayotte d'avancer cette date et, dès la première réunion suivant son renouvellement en 2008, Le Conseil général de Mayotte a adopté, le 18 avril 2008, à la majorité absolue de ses membres (unanimité) et au scrutin public, « *une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte et son*

²⁰⁹ . Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

²¹⁰ . Article abrogé par la loi organique n°2010-1486 du 7 décembre 2010 art. 2 (V).

²¹¹ . Article 4 de la loi du 11 juillet 2001.

accession au régime de département-région d'outre-mer défini à l'article 73 de la Constitution ».

2/ Les ordonnances de 2007.

L'article 19 de la loi du 21 février 2007 qui accompagnait la loi organique statutaire, avait habilité le gouvernement à recourir aux ordonnances pour adapter la législation au territoire de Mayotte. Il s'agissait de tirer les conséquences de la modification des règles relatives au régime d'applicabilité de plein droit des lois et règlements dans cette collectivité.

Deux ordonnances doivent être ici évoquées : l'ordonnance du 18 octobre 2007²¹² et celle du 21 décembre 2007²¹³.

La première est de moindre importance puisque ses dispositions sont reprises et précisées dans la seconde.

a/ Justification du recours aux ordonnances.

La connaissance de la norme applicable dans les collectivités d'outre-mer n'est pas toujours évidente. Même dans les collectivités régies par le principe d'identité législative, des dispositions datant d'avant 1946, c'est-à-dire avant la départementalisation des quatre vieilles, sont encore en vigueur. Ces dispositions sont souvent très mal connues, devraient être abandonnées mais perdurent en pratique. Par exemple, ce n'est que le 12 décembre 2000 que le décret n° 2000-1205, relatif à la circulation des personnes dans les COM abrogera le décret du 6 mai 1903 « *portant réglementation de l'émigration des indigènes de Madagascar et dépendances* » donc théoriquement applicable à Mayotte jusqu'à cette date.

En ce sens, la loi du 21 février 2007 apparaît comme une avancée importante pour la modernisation et l'actualisation du droit d'outre-mer²¹⁴. En effet, cette loi habilite le gouvernement à procéder à de nombreuses adaptations par ordonnances. De même, elle permet par le truchement de son article 21²¹⁵, la suppression d'appellations dépassées dans le contexte actuel²¹⁶.

Ainsi, l'ordonnance du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives a procédé aux adaptations du droit rendues nécessaires

²¹² . Op. Cit.

²¹³ . Op. Cit.

²¹⁴ . Diémert, S., 2006, « L'évolution de la fonction législative outre-mer ou comment on légifère pour l'outre-mer ? », *Revue Juridique et Politique des États francophones*, 2006-1, p. 9.

²¹⁵ . Article 21 « *Jusqu'au 31 décembre 2007, des décrets peuvent déterminer les dispositions nécessaires à l'application des livres II et III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales (partie législative) et du livre VI du code électoral (partie législative)* ».

²¹⁶ . Gauthier, S. ; Grandadam, C. ; Lépine, S. ; Prouvost, S. ; Doucin, M., (Ambassadeur pour les droits de l'homme, sous la direction de), 2007, *L'outre-mer : Évolution, modernisation et adaptation du cadre institutionnel, juridique et politique des collectivités françaises d'outre-mer dans le respect des particularismes locaux*, Étude n° 5., Ministère des affaires étrangères, Mission de coordination pour les droits de l'homme.

par le changement, à compter de cette date du régime législatif de Mayotte. C'est sur le fondement de cette habilitation que l'ordonnance va adapter à Mayotte pas moins de dix codes.

b/ Le contenu de l'ordonnance.

L'ordonnance adapte à Mayotte dix codes : code de l'organisation judiciaire ; code de l'environnement ; code monétaire et financier ; code des assurances ; code de la recherche ; code de l'éducation ; code des ports maritimes ; code de l'aviation civile ; code de la santé publique et code rural.

L'ordonnance adapte aussi diverses lois relatives au secteur de l'énergie, aux prix du livre et aux conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce.

Dans le titre II de l'ordonnance modifiant le code de l'environnement, est modifié l'article L. 651-1 du code de l'environnement :

« I. - Le présent code est applicable à Mayotte sous réserve des adaptations prévues par le présent titre.

II. - Pour l'application à Mayotte des dispositions du présent code :

III.-1° Les références au département, au département d'outre-mer ou à la région sont remplacées par la référence à la collectivité départementale de Mayotte ;

2° La référence aux conseils généraux ou au conseil régional est remplacée par la référence au conseil général de Mayotte ;

3° Les mots : "président du conseil régional" sont remplacés par les mots : "président du conseil général" ;

4° Les mots : "représentant de l'Etat dans le département", "préfet", "préfet de région" ou "préfet coordonnateur de bassin" sont remplacés par les mots : "représentant de l'Etat à Mayotte" ;

5° La référence à la direction départementale de l'agriculture et de la forêt est remplacée par la référence à la direction de l'agriculture et de la forêt ;

6° Les mots : "administrateur des affaires maritimes" sont remplacés par les mots : "chef du service des affaires maritimes" ;

7° Les mots : "tribunal d'instance" ou "tribunal de grande instance" sont remplacés par les mots : "tribunal de première instance" ;

8° Les mots : "cour d'appel" sont remplacés par les mots : "tribunal supérieur d'appel".

Les références à des dispositions non applicables dans la collectivité sont remplacées par les références aux dispositions ayant le même objet applicables localement.

III. - Les dispositions des actes communautaires auxquelles il est fait référence dans le présent code sont applicables à Mayotte en tant qu'elles sont nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du présent code dans cette collectivité.

IV. - Pour l'application à Mayotte des dispositions prévoyant une transmission de pièces ou une communication d'informations à la Commission européenne ou aux Etats membres de l'Union européenne, ces pièces sont communiquées au ministre chargé de l'environnement lorsqu'il n'en est pas détenteur. Ce dernier décide, en accord avec le ministre chargé de l'outre-mer, s'il y a lieu de les adresser à la Commission européenne et aux Etats membres ».

L'ordonnance abroge l'article L. 625-6 du code de l'environnement. Pour l'application des articles L. 222-2 et L.222-4 du code de l'environnement, la référence aux commissions départementales compétentes en matière d'environnement, de risques sanitaire et technologiques est remplacée par la référence au conseil d'hygiène de Mayotte.

Enfin, l'ordonnance a précisé le calendrier d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi organique et a procédé aux adaptations nécessaires afin de prendre en compte la spécificité de Mayotte notamment au regard du droit communautaire.

B/ Le droit commun à réaliser : la loi organique et la loi ordinaire du 7 décembre 2010.

Le changement statutaire définitif de Mayotte nécessitait le consentement des électeurs. Le 29 mars 2009²¹⁷, les électeurs de Mayotte vont massivement approuver l'évolution qui leur était proposée.

Dès lors les lois organiques du 3 août 2009²¹⁸ et du 7 décembre 2010²¹⁹ vont prendre acte de la transformation de la « *collectivité départementale* » de Mayotte en « *département région* » de Mayotte.

Il convient toutefois de préciser que si le droit commun est proclamé avec la départementalisation pleine et entière de Mayotte, de nombreuses difficultés d'adaptation concrète du droit demeureront. L'adaptation devra se faire de manière progressive pour que les nouvelles règles soient assimilées sans heurts par l'économie et la société mahoraise.

1/ Changement statutaire et consentement des électeurs.

Le processus de changement statutaire de Mayotte constitue une nouvelle mise en application des dispositions de la Constitution révisée en 2003 qui requièrent le consentement des électeurs. Après le vote des électeurs mahorais le 29 mars 2009, la voie est ouverte à l'adoption des lois organiques nécessaires au changement statutaire²²⁰.

a/ Le consentement des électeurs du 29 mars 2009.

Le 29 mars 2009, les électeurs de Mayotte ont massivement approuvé l'évolution qui leur était proposée vers le droit commun, dans le prolongement de leur vote du 2 juillet 2000 approuvant l'accord sur l'avenir de Mayotte. Ce faisant, ils ont opérés un choix opposé à celui qui l'a emporté le 7 décembre 2003 à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin qui ont donné leur consentement pour quitter le régime de l'article 73 au bénéfice de l'article 74.

²¹⁷ . Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution (JORF n° 0017 du 21 janvier 2009).

²¹⁸ . Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009.

²¹⁹ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010.

²²⁰ . Diémert, S., 2009, « Le cadre constitutionnel de la départementalisation de Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009 : *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 41.

La question posée aux électeurs de Mayotte en application du décret du Président de la République en date du 20 janvier 2009²²¹ était : « *Approuvez-vous la transformation de Mayotte en une collectivité unique appelée « département », régie par l'article 73 de la Constitution, exerçant les compétences dévolues aux départements et régions d'outre-mer ?* ».

Les résultats seront proclamés par la décision du 29 mars 2009 dans son article 1^{er} : « *La consultation du 29 mars 2009 relative au changement de statut de Mayotte en une collectivité unique, appelée département, régie par l'article 73 de la Constitution, a donné les résultats suivants :*

-électeurs inscrits : 71 420 ;

-votants : 43 831 ;

-suffrages exprimés : 43 215.

« Oui » : 41 160.

*« Non » : 2 055. »*²²².

Le OUI représente donc 95,25% des suffrages exprimés et le NON 4,75%.

La question posée aux électeurs mahorais était double. Elle portait sur le changement statutaire et sur l'organisation institutionnelle (collectivité unique) appelée à succéder à l'actuelle collectivité départementale.

Le pouvoir exécutif a pris le risque de voir la régularité de la consultation contestée devant le juge administratif²²³ qui aurait pu être saisi d'un recours dirigé contre le décret décidant de consulter les électeurs, ou d'une protestation dirigée contre la proclamation des résultats de la votation.

Il faut rappeler que la Constitution n'imposait nullement de recueillir le consentement des électeurs de Mayotte sur la création d'une collectivité unique exerçant les compétences départementales et régionales : le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution qui requiert le recueil du consentement des électeurs d'un département-région d'outre-mer pour la « *création d'une collectivité se substituant au département et à la région* », ne peut trouver à s'appliquer que dans un territoire d'ores et déjà soumis au régime départemental où de surcroît, coexistent effectivement un département et une région. La question dite de « *l'assemblée unique* » ne revêt une quelconque pertinence politique que dans les actuels DOM-ROM seuls soumis au régime singulier de la coexistence sur le même territoire de deux collectivités territoriales dotées d'une assemblée et d'un exécutif distincts.

²²¹. Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution.

²²². Article 1, Décision du 29 mars 2009 proclamant les résultats de la consultation des électeurs de Mayotte du 29 mars 2009, NOR : IOCO0907497S.

²²³. Conseil d'État, 4 décembre 2003, M. Feller (n°262009) « *S'il n'appartient pas au Conseil d'État d'apprécier l'opportunité de la décision du Président de la République d'organiser une consultation afin de recueillir, en application de l'article 73 précité de la Constitution, le consentement des électeurs sur le principe de l'une ou l'autre des deux évolutions institutionnelles envisagées par le dernier alinéa de cet article, ainsi que le choix de la date de cette consultation, il lui revient, en revanche, lorsqu'il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre le décret décidant d'organiser une telle consultation, de vérifier que ce décret n'est pas entaché d'un vice pouvant affecter la régularité ou la sincérité de la consultation à venir, dont le résultat peut être contesté devant lui ; (...) qu'il appartient au Conseil d'État de vérifier notamment que la question posée dans le cadre de la consultation prévue par l'article 73 de la Constitution répond à la double exigence de loyauté et de clarté* ».

Cependant, il faut noter, que tant le déroulement de la campagne précédant la votation que le résultat du scrutin, permettent d'affirmer que la teneur de la question a pesé peu de poids dans le choix des électeurs de Mayotte. la question de la collectivité unique n'a jamais été vraiment contestée.

b/ Les lois organiques actant le changement statutaire.

Deux lois organiques de 2009²²⁴ et 2010²²⁵ viennent acter la transformation définitive de Mayotte en département : ces lois créent et transfèrent l'article LO. 3446-1 (qui devient LO. 3511-1) du CGCT : « À compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de "Département de Mayotte" et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer.

NOTA:

En application du décret n° 2010-1399 du 12 novembre 2010, les collèges électoraux sont convoqués le dimanche 20 mars 2011, et le 27 mars en cas de deuxième tour ».

Ainsi, la loi organique de 2010 et la loi ordinaire qui l'accompagne ont pour raison d'être de rendre effective la départementalisation de Mayotte en mars 2011.

La loi organique du 7 décembre 2010 se compose de quatre articles et tire les conséquences de la loi organique du 3 août 2009²²⁶ relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

Le Conseil constitutionnel a déclaré la loi organique du 7 décembre 2010 conforme à la Constitution, après avoir vérifié la procédure de son adoption, la constitutionnalité de ses dispositions, ainsi que le caractère organique de ces dernières²²⁷.

En ce qui concerne les dispositions contenues dans les quatre articles de la loi organique du 7 décembre 2010, l'article premier est particulièrement novateur.

Il comporte des dispositions modifiant le CGCT. Ces dispositions concernent en priorité Mayotte et entreront en vigueur « à compter de la première réunion suivant le renouvellement du Conseil Général de Mayotte en 2011 ».

Trois points principaux peuvent être relevés :

Tout d'abord, la loi permet application au département de Mayotte des dispositions organiques applicables à l'ensemble des collectivités territoriales. Mayotte est assimilée aux départements de droit commun notamment en ce qui concerne les mesures du CGCT relatives

²²⁴ . Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 (article 63).

²²⁵ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 (article 1).

²²⁶ . Note sous décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009 (27), p. 142-148 ; Magnon, X., 2010, « Le droit constitutionnel des collectivités "territoriales" d'exception : la Nouvelle-Calédonie et Mayotte devant le Conseil constitutionnel. Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010 (81), p. 123-147.

²²⁷ . Décision n° 2010-619 DC – 2 décembre 2010. Voir note sous décision, *Les cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2010, n° 30.

au référendum local ; à l'autonomie financière ; et à l'adaptation des lois et règlements par les départements.

Ensuite, l'article 1^{er} de la loi du 7 décembre 2010 procède à la renumérotation de l'article LO. 3446-1 sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution. Cet article devient l'article LO. 3511-1 du CGCT mais sa rédaction demeure inchangée.

Enfin, l'article 1^{er} donne la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'habiliter les départements et régions d'outre-mer à intervenir dans le domaine du règlement relevant de l'article 37 de la Constitution. Cette disposition très novatrice pourrait permettre à Mayotte de mieux s'adapter au droit commun en y laissant subsister par la voie du règlement des spécificités tenant compte de ses particularismes.

Avec cette disposition, entre en vigueur la version de l'article 73 issue de la révision du 23 juillet 2008²²⁸ :

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités

[Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

²²⁸ . Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

Est mise ainsi en œuvre la possibilité pour les assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer d'être habilitées par le pouvoir réglementaire à adapter de règles relevant de l'article 37 de la Constitution ou même à les fixer. Auparavant, cette habilitation relevait du seul législateur.

2/ Un gradualisme nécessaire dans l'adaptation de Mayotte au droit commun substantiel.

L'adaptation du département de Mayotte à la complexité et à la rigueur du droit commun constitue sans doute le défi majeur du processus de départementalisation. En effet, de nombreuses spécificités mahoraises devront être intégrées sans heurts au corpus juridique national.

a/ L'adaptation²²⁹ comme défi majeur de la départementalisation.

Au terme de l'article 73 de la Constitution déjà évoqué, est posé explicitement le principe de l'identité législative pour Mayotte. Les mesures adaptatives envisagées et facultatives sont liées aux « *caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Cette terminologie issue du droit communautaire primaire²³⁰ semble avoir pour objectif de tenter d'assouplir le régime législatif des DOM-ROM de manière à permettre les plus amples adaptations de la législation et de la réglementation du droit commun.

Comment Mayotte pourra-t-elle tirer partie de ces dispositions constitutionnelles ? Mayotte présente de nombreuses singularités : l'île se trouve dans une situation économique et sociale défavorisée par rapport à la métropole et aux autres départements d'outre-mer ; elle se trouve confrontée à une immigration clandestine massive ; la culture et sa religion sont singulières ; les questions de la justice cadiale, de l'état civil, de la fiscalité et du cadastre ne

²²⁹ . Daniel, J., (sous la direction de), 2007, *L'outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*, L'Harmattan.

²³⁰ . Article 229 §2 du traité de Rome dans sa rédaction issue du traité d'Amsterdam.

sont pas pleinement réglées dans les faits ; Mayotte attend toujours un statut européen de RUP (région ultra périphérique)...

La nécessité de s'adapter n'est donc pas dans le cas de Mayotte une simple formule rhétorique.

La notion d'adaptation revêt une portée incertaine : « *en elle-même, l'action d'adapter suppose le respect des caractéristiques principales de l'objet que l'on souhaite adapter. Si cette limite est dépassée, il ne s'agit plus d'une adaptation mais d'un bouleversement et d'une création entièrement nouvelle. L'adaptation exige donc le respect d'un certain nombre d'éléments communs aux deux termes de la comparaison. Il est cependant délicat de cerner les limites extrêmes de l'adaptation, au-delà desquelles l'objet adapté est véritablement dénaturé* »²³¹.

Il paraît peu discutable que le principe même de l'identité législative ne pourra pas voir son entrée en vigueur différée : il n'entre pas dans les attributions du législateur ordinaire de retarder l'entrée en vigueur d'une disposition constitutionnelle qui commande elle-même l'entrée en vigueur des lois et règlements. Une disposition législative qui maintiendrait, à titre transitoire, le régime de spécialité partielle issu de la loi organique du 21 février 2007 serait donc contraire à la lettre de l'article 73. Les lois et règlements nouveaux devront donc s'appliquer à Mayotte à compter de mars 2011. Pour autant, le principe de sécurité juridique et celui de l'intelligibilité et de la clarté des normes commandent que cette « *irruption* » du droit commun dans une sphère jusqu'alors partiellement régie par des normes spéciales ne conduise pas à des situations dommageables.

Il serait contraire au principe de sécurité juridique que les normes en vigueur localement soient « *écrasées* » par les normes de droit commun sans qu'un travail préalable d'adaptation n'ait été effectué pour assurer la coordination entre l'ancien et le nouveau régime législatif. Pour Mayotte cela a déjà été prévu avec l'introduction du nouvel article LO-6113-1 du CGCT issu de la loi organique du 21 février 2007 et de l'ordonnance du 21 décembre 2007. L'élaboration de ce texte a permis au Conseil d'État²³², saisi de la question de savoir quelle portée il convenait de reconnaître à la disposition législative habilitant le gouvernement à prendre ladite ordonnance, de préciser comment il envisageait le passage d'un régime de spécialité normative vers un régime d'identité :

« *ce pouvoir d'adaptation (...) doit être regardé comme le corollaire du principe d'identité et de même nature que celui concernant les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Au regard de la finalité d'identité législative retenue par le législateur organique, sont admissibles les adaptations justifiées par la situation de droit ou de fait prévalant à Mayotte et proportionnées aux exigences découlant de la particularité de la situation de Mayotte. Toutefois, compte tenu des difficultés que soulève le passage du régime de la spécialité à celui de l'identité législative dans la situation de Mayotte, il a paru au Conseil d'État qu'il convenait de retenir une approche compréhensive de la notion d'adaptation, cohérente avec les dispositions de l'article LO 6113-1 du CGCT (...) qui prévoient l'application de plein droit, à compter du 1^{er} janvier 2008, de l'ensemble des*

²³¹ . Miclo, F., 1982, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, Economica, p.128.

²³² . Avis n° 381 052 rendu le 11 décembre 2007 par la section de l'intérieur de Conseil d'État.

*dispositions des lois et règlements en vigueur à cette date, sous réserve qu'elles n'en disposent pas autrement*²³³ ».

Jusqu'alors, le juge constitutionnel n'a été saisi qu'une seule fois²³⁴ pour un litige concernant des dispositions législatives comportant des mesures particulières pour les départements d'outre-mer. Il pourrait en aller autrement dès lors que la question préjudicielle de constitutionnalité prévue par le nouvel article 61-1 de la Constitution permettra à un justiciable de contester devant le juge une disposition législative déjà promulguée. Cette possible remise en cause de dispositions législatives longtemps incontestables, soit qu'elles prévoient l'exclusion de l'application à Mayotte de dispositions en vigueur dans les départements, soit qu'elles instaurent un dispositif spécifique à l'île, conduira le Conseil constitutionnel à apprécier le caractère proportionné ou non aux caractéristiques et contraintes actuelles de Mayotte du contenu de lois promulguées²³⁵.

b/ Les implications de la départementalisation.

Les implications liées au changement de statut et au passage à l'article 73 seront nombreuses. Certaines peuvent être et ont été anticipées, d'autres se révéleront au fur et à mesure de l'entrée en vigueur effective du droit commun. En ce qui concerne les implications anticipées, si l'on excepte les questions du droit de l'environnement et du développement durable que nous aborderons en détail au chapitre II, La départementalisation nécessitera : l'organisation d'une assemblée unique, exerçant les attributions du département et de la région ; La mise en œuvre de prestations sociales adaptées dans le cadre de la disparition progressive de la spécialité législative ; Le maintien de règles spécifiques concernant l'entrée et le séjour des étrangers ; En matière de statut personnel et de cadastre le droit commun devra s'installer définitivement²³⁶.

²³³ . C'est nous qui soulignons.

²³⁴ . Décision n°2004-503 du 12 août 2004, le Conseil Constitutionnel a censuré l'entrée en vigueur différée, dans les départements et régions d'outre-mer, du transfert de la compétence du recrutement et de gestion des personnels techniciens et ouvriers et de services des collèges et des lycées, faute pour les écarts existant entre les besoins de personnels TOS et les effectifs de ces personnels d'être plus importants que dans certaines académies de la métropole et donc de constituer au sens de l'article 73, des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de nature à justifier cette entrée en vigueur différée de la loi ; voir aussi : Schoettl, J.-É., 2004, La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel, Les petites affiches, 31 août 2004 (174), pp. 3-13 ; Verpeaux, M., 200, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *Actualité juridique droit administratif*, 2004 (36), pp. 1960-1968 ; Bertrand, F., 2004, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité (à propos de la décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales) », *Revue française de droit administratif*, 2004 (6), pp. 1150-115.

²³⁵ . Diémert, S., 2009, « Le cadre constitutionnel de la départementalisation de Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009 : *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 41.

²³⁶ . Richard, E., 2009, *Compétence métisse : Mobilisations et métier politique à Mayotte (1975-2005)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Montpellier I, p.184 et s. ; Richard, E., 2011, « Une collectivité en devenir : enjeux et implications de la départementalisation de Mayotte », Colloque, *Les collectivités Françaises situées outre-mer à l'épreuve des évolutions statutaires et de la réforme territoriale*, Mercredi 9 février 2011, Palais du Luxembourg, organisé par le CRPLC (centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe).

Quant à la détermination des compétences du nouveau « *département de Mayotte* ». Il semble que la liberté d'action du législateur soit très large. Ni département ni région au sens de l'article 72 alinéa 1^{er}, la collectivité nouvelle pourrait en théorie ne pas se voir conférer les attributions naturelles de ces deux catégories de collectivités. En effet, la jurisprudence constitutionnelle antérieure²³⁷ interdit que soit affectées de façon substantielle les compétences de collectivités individualisées - telles les départements situés outre-mer ou ceux de Corse - rattachables à une catégorie constitutionnelle.

Cependant, le sort que le juge constitutionnel pourrait réserver sur ce point à une collectivité à statut particulier fondée sur l'article 72 demeure incertain. Destinée à être créée « *en lieu et place* » de collectivités relevant de l'article 72, elle pourrait se voir, très logiquement, reconnaître une sorte de droit à cumuler les compétences des collectivités auxquelles elle se substitue. Et dans le cadre de l'article 73, les dérogations, ou, les exceptions à l'exercice normal de ces compétences devraient alors être justifiées par les « *contraintes et caractéristiques* » propres au territoire considéré.

²³⁷ . Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984 (loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion) ; Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991; voir aussi : Genevois, B., 1991, « Le contrôle de la constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de Corse », *Revue française de droit administratif*, 1991, p. 407.

Conclusion du chapitre I.

L'évolution du statut juridique de Mayotte est un cas d'école pour le droit public Français. Il permet de cerner les difficultés du passage d'un régime de spécialité législative à celui d'un régime d'identité législative. Il est vrai que cette distinction classique considérée par la doctrine comme la *Summa Divisio* du droit de l'outre-mer a pu être critiquée et considérée comme inopérante. Toutes les collectivités d'outre-mer seraient à mis chemin entre ces deux concepts avec seulement une dominante de spécialité ou d'identité²³⁸.

L'étude des vicissitudes de Mayotte dans l'obtention d'un statut de département d'outre-mer nous paraît essentielle comme préalable à l'approfondissement des questions de compétences environnementales et à une réflexion sur un développement durable de Mayotte dans le cadre du droit Français.

En effet, l'administration de l'environnement repose sur la notion de compétence. Or, les compétences des collectivités territoriales sont différentes en fonction des catégories auxquelles elles peuvent être rattachées. Et de ces compétences naissent les capacités d'actions économiques sociales et environnementales pour le territoire.

Le département région de Mayotte aura les compétences d'un département région d'outre-mer et non celles d'une collectivité d'outre-mer.

La réforme constitutionnelle de 2003 a bien précisé et approfondi le concept de décentralisation. Elle débouche sur une nouvelle architecture du droit de l'outre-mer qui distingue les collectivités de l'article 73 de la Constitution dont fait aujourd'hui partie Mayotte des collectivités de l'article 74. Quelle sera l'influence de l'évolution du statut juridique de Mayotte sur le droit de l'environnement et le développement durable du territoire ? La marche vers le droit commun de Mayotte apporte de manière sous-jacente des éléments de réponse.

La volonté sans faille des mahorais d'intégrer le corpus juridique national laisse entrevoir que Mayotte souhaite améliorer son système juridique de manière à rattraper son retard économique social et environnemental.

Les étapes franchies avec succès par l'île aux parfums passent par l'accord sur l'avenir de Mayotte, la loi du 10 juillet 2001 ou encore la loi DSIOM du 21 février 2007 et sont autant de moments forts qui montrent la détermination de Mayotte à adopter les standards juridiques de la République.

L'aboutissement des efforts et de la détermination de Mayotte se cristallisent dans le résultat impressionnant de la consultation populaire du 29 mars 2009 relative au changement de statut de Mayotte. Avec cette consultation, les Mahorais persistent et signent dans leur volonté de devenir le 101^{ème} département Français. Ces résultats sont définitivement pris en

²³⁸ . Jos, E., 2011, « l'article 73 de la constitution et la diversité des statuts », Colloque, *Les collectivités Françaises situées outre-mer à l'épreuve des évolutions statutaires et de la réforme territoriale*, Mercredi 9 février 2011, Palais du Luxembourg, organisé par le CRPLC (centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe).

considération par la représentation nationale avec les lois organiques du 3 août 2009 et du 7 décembre 2010²³⁹.

À partir de ce moment, l'administration de l'environnement de Mayotte se rapprochera de plus en plus du droit commun.

Cependant, compte tenu du gradualisme nécessaire dans l'adoption par Mayotte du droit national substantiel et des implications économiques sociales et environnementales de la départementalisation, les compétences du 101^{ème} département en matière d'environnement et de développement durable tout en se rapprochant du droit commun, conserveront des particularismes.

²³⁹. Verpeaux; M., 2011, « Le nouveaux département de Mayotte », *AJDA*, n° 30, 19 septembre 2011, p. 1725.

CHAPITRE II

LES COMPÉTENCES DE MAYOTTE EN MATIÈRE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.

Faire de l'environnement une valeur à protéger, sans renoncer à l'idée de développement, c'est lui reconnaître juridiquement une place au sein de la hiérarchie complexe des droits et principes fondamentaux qui va de la reconnaissance constitutionnelle²⁴⁰ au principe simplement jurisprudentiel.

Le nombre des acteurs et des normes encadrant l'action environnementale et ayant un impact sur le développement durable des territoires n'a cessé de croître. Les problèmes qui se posent dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres domaines du droit administratif et qui affectent l'efficacité du droit et des politiques publiques, sont le manque de clarté dans la répartition des compétences, la complexité des normes, l'absence de cohérence, la dispersion des centres de décision et la dilution des responsabilités²⁴¹. La réforme en cours des collectivités territoriales²⁴² ajoute une problématique à cette liste non exhaustive.

La gestion de l'environnement requiert aujourd'hui une compétence partagée entre l'État et les collectivités locales, sans oublier les représentants de la société civile. La question reste posée de la répartition de ces compétences. Quant aux sources de la légalité, tout en respectant les degrés de la pyramide de Kelsen allant de la norme la plus technique, aux principes les plus fondamentaux du droit, leur articulation et leur mise en perspective restent souvent incertaines. (section I : La question du partage des compétences).

Le droit de l'environnement au côté du droit de l'urbanisme et du droit des marchés publics devient une source importante de responsabilité pour les élus locaux. Pour éviter une prise de risque trop importante à ces derniers et pour garantir une nébuleuse de principes et de droits récents : le principe de prévention ; le principe d'information ; le principe de participation ; le droit à la concertation, le droit de l'environnement, aidé par le droit de l'urbanisme et des collectivités territoriales impose un formalisme très strict aux politiques environnementales menées par les collectivités territoriales aussi bien en ce qui concerne les moyens de contrôles *a priori* ou *a posteriori* qu'en ce qui concerne les moyens juridiques d'action. Ces contraintes juridiques devront être intégrées dans la politique environnementale de Mayotte. (Section II : La politique environnementale du département de Mayotte)

²⁴⁰ . Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1 mars 2005, Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement.

²⁴¹ . Morrand-Deville, J., 2000, *Droit de l'environnement*, PUF.

²⁴² . Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

SECTION I

LA QUESTION DU PARTAGE DES COMPÉTENCES.

Contrairement à l'urbanisme qui a été largement décentralisé par les lois de 1982 et 1983, l'environnement est un domaine qui relève toujours pour l'essentiel des compétences étatiques. Cela est vrai aussi pour Mayotte. L'adoption de la loi du 2 février 1995²⁴³ relative au renforcement de la protection de l'environnement n'a pas fondamentalement modifié ce schéma. Il semble même que ce texte soit porteur d'une « *recentralisation potentielle* »²⁴⁴. La prise en charge administrative de l'environnement se caractérise par les aspects suivants : une administration étatique d'apparition récente en voie de renforcement et de rationalisation (§1) et dans le cas des départements d'outre-mer, une compétence diffuse, partagée entre la commune, le département, la région et de nombreux organismes consultatifs, organisée dans un premier temps par la loi du 2 août 1984²⁴⁵. Cette loi sera abrogée dans sa quasi totalité par une loi du 21 février 1996²⁴⁶(§2) ce qui semble aller dans le sens d'un rapprochement du droit commun en matière environnementale.

Paragraphe 1 : L'hégémonie limitée des acteurs étatiques.

À Mayotte comme dans les départements et les régions de droit commun, l'État joue un rôle prépondérant mais pas exclusif en matière de protection et de réglementation de l'environnement.

Dans la nébuleuse des acteurs qui dépendent plus ou moins directement de l'État, il est possible de distinguer des acteurs classiques bien établis que sont l'administration centrale et l'administration déconcentrée et des acteurs plus modernes que sont l'administration consultative nationale et les établissements publics qui relèvent d'une décentralisation technique. Ces établissements publics sont appelés à jouer un rôle grandissant à Mayotte notamment avec la création du parc naturel marin de Mayotte²⁴⁷.

²⁴³ . Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

²⁴⁴ . Jégouzo, M., 1996, « Présentation de la loi du 2 février 1995 », *RFDA*, 1996, p.198.

²⁴⁵ . Loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

²⁴⁶ . Loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

²⁴⁷ . Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte.

A/ Les acteurs étatiques classiques du droit de l'environnement et leur influence à Mayotte.

L'éloignement géographique, culturel et historique des DOM et de Mayotte par rapport à la métropole a conduit à un aménagement particulier de leur organisation institutionnelle et normative rompant avec l'uniformité territoriale.

Cependant, en matière d'environnement et de droit public, l'administration centrale et l'administration déconcentrée jouent encore un rôle prépondérant même si l'administration a du s'adapter.

Il reste que le droit étatique en matière d'environnement est concurrencé par des normes concurrentes au droit national et local. D'origines très diverses, elles recouvrent le droit supra-étatique et le droit issu des peuples autochtones.

1/ L'adaptation de l'administration de l'environnement à la problématique des DOM.

La départementalisation adaptée s'est traduite par des aménagements de l'organisation administrative pour tenir compte de la spécificité des DOM. Cela est vrai pour l'administration centrale comme pour l'administration déconcentrée.

a/ L'administration centrale.

Du point de vue de l'administration centrale, les différents départements ministériels exercent les mêmes compétences à l'égard des DOM et donc de Mayotte qu'à l'égard des départements et régions métropolitains pour la mise en œuvre des politiques nationales.

La création d'un ministère de l'environnement date seulement de 1971. Jusqu'alors, les questions touchant à l'environnement étaient éparpillées entre différents ministères. La difficulté de coordonner l'action gouvernementale sur les problèmes d'environnement, par nature horizontaux est sans doute à l'origine de la création de ce ministère. Les attributions de ce ministère sont au départ constituées de compétences transférées (établissements dangereux, insalubres ou incommodes ; chasse ; pêche ; parcs nationaux et parc naturels régionaux ; la protection des monuments et des sites naturels) et de compétences conjointes (coordination interministérielle dans le domaine de l'eau, de l'air, du bruit, des déchets, des espaces verts urbains...) ²⁴⁸.

²⁴⁸ . Van Lang, A., 2007, *Droit de l'environnement*, PUF, p. 215.

En quarante ans, les attributions de ce ministère ont évolué. Aujourd'hui, les problématiques de droit de l'environnement ressortent du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement²⁴⁹.

Au titre du développement durable, l'article 1^{er} du décret du 25 novembre 2010 dispose : « *Il (le ministre) veille à l'intégration des objectifs de développement durable dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques conduites par le Gouvernement ainsi qu'à leur évaluation environnementale. Il contribue au développement de la politique destinée à associer les citoyens à la détermination des choix concernant les projets ayant une incidence importante sur l'environnement, propose toute mesure propre à améliorer la qualité de la vie et contribue au développement de l'éducation, de la formation et de l'information des citoyens en matière d'environnement.*

Il élabore, anime et coordonne la politique de l'eau et de la protection de la biodiversité.

Il peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel pour le développement durable mentionné à l'article D. 134-8 du code de l'environnement »²⁵⁰.

Aucune attribution du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), ne concerne directement les problématiques spécifiques des DOM et encore moins de Mayotte.

Trop souvent, les problématiques ultramarines sont passées sous silence. C'est pourquoi, la « *départementalisation adaptée* » s'est traduite par la création d'un ministère propre à l'outre-mer²⁵¹ par un décret du 13 février 1959²⁵².

Le ministère de l'écologie du développement durable des transports et du logement ne comporte quant à lui aucune cellule propre à l'outre-mer.

Au niveau central, il faut noter aussi l'existence d'un organe consultatif qui devrait intéresser particulièrement Mayotte : l'IFRECOR (initiative Française pour les récifs coralliens). Cet organe consultatif a été créé le 7 juillet 2000²⁵³ et a pour objectif de « *promouvoir une politique active aux niveaux national, régional et local favorable à la préservation des récifs coralliens dans le cadre du développement durable* »²⁵⁴. Outre le suivi

²⁴⁹ . Le ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans les domaines du développement durable et de l'environnement, du climat et de la sécurité industrielle. A ce titre, il élabore et met en œuvre, conjointement avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, la politique en matière de sûreté nucléaire.

Il est responsable, en lien avec le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de la préparation et de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière d'énergies renouvelables, du développement et de la promotion des technologies vertes et de la diminution de la consommation énergétique.

Il élabore et met en œuvre la politique de lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique. Il promeut une gestion durable des ressources rares. Il est en charge des négociations européennes et internationales sur le climat, en concertation avec le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes.

Il est également compétent en matière de transports et de leurs infrastructures, d'équipement, de logement et de lutte contre la précarité et l'exclusion, de construction, d'urbanisme et d'aménagement foncier.

Il est chargé du domaine de la mer, à l'exception de la pêche, des cultures marines et de la construction et de la réparation navales.

²⁵⁰ . Décret n° 2010-1443 du 25/11/10 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

²⁵¹ . Senghor, L., 1954, « L'avenir de la France dans l'outre mer », *Politique étrangère*, Vol. 19, n° 4, P. 419.

²⁵² . Décret n°59-290 du 13 février 1959, Attributions de M. Jacques Soustelle, Ministre délégué auprès du Premier Ministre (Territoires d'outre-mer de la République, DOM, Sahara).

²⁵³ . Décret du 7 juillet 2000 portant création du Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, *JORF*, 11 juillet 2000, p. 10503.

²⁵⁴ . WWW.ifrecor.org

scientifique et l'information du public, une des missions principales du comité national coprésidé par les deux ministres du MEDDTL et de l'outre-mer, consiste en l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action national pour les collectivités d'outre-mer ceinturées d'une barrière de corail : la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie Française, et Wallis et Futuna.

Mayotte est particulièrement concernée. En effet, l'île est entourée d'une extraordinaire barrière récifale de 157 kilomètres de long, entrecoupée de douze passes. Cette barrière délimite un très large lagon qui s'étend sur une surface d'environ 1100 kilomètres carrés.

b/ L'administration déconcentrée.

L'administration territoriale de l'environnement est restée longtemps sous développée, du fait que la création du ministère ne s'est pas accompagnée de la mise en place de nouveaux services extérieurs. Par souci d'économie, on préférera mettre à la disposition du nouveau ministère les services déconcentrés déjà existant des autres ministères.

Le Préfet représente dans les DOM comme en métropole, l'autorité publique départementale qui concentre le plus de compétences dans le domaine de l'environnement. Il est en effet investi de plusieurs polices spéciales qui concernent directement l'environnement : installations classées ; chasse ; pêche ; protection de la nature ; eau ; bruit... Le Préfet est aussi l'autorité compétente pour édicter les arrêtés de biotopes²⁵⁵ et approuver la plupart des plans : (plan d'élimination des déchets ménagers et industriels ; schéma d'aménagement et de gestion des eaux ; schéma départemental des carrières ; plan de prévention des risques naturels ; rapports d'orientation sur les sites, paysages et milieux naturels). Enfin, certaines procédures l'associe à la décision conjointement avec les collectivités locales : (périmètre de protection autour des réserves naturelles ; extension limitée de l'urbanisme des espaces proches du rivage). Outre-mer, le Préfet dispose de pouvoirs spéciaux, héritages lointains de ceux du gouverneur. Cela reflète aujourd'hui encore toute la « complexité des relations entre la métropole et l'outre-mer »²⁵⁶. Outre-mer, le Préfet est responsable de la défense intérieure et extérieure du département, il dispose des forces armées et peut déclarer l'état de siège, compétence qui appartient normalement au gouvernement. En matière d'environnement le Préfet a aussi des pouvoirs spéciaux en matière de police de la mer. En application du décret du 6 décembre 2005²⁵⁷ relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer, il est l'autorité de police administrative générale en mer.

Pour l'accomplissement de ses missions, le Préfet s'appuie sur son « état major » (membres du corps préfectoral), sur les services installés dans la Préfecture et les sous-Préfectures et sur les services déconcentrés de l'État telle que la DDASS (direction départementale des affaires sanitaires et sociales), la DDE (direction départementale de l'équipement), la DDAF (direction départementale de l'agriculture et de la forêt) ou encore la

²⁵⁵ . Roux, V., 2009, « Problématique du développement économique et du développement durable à Mayotte », in, *colloque sur la mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte*, 9, 10 et 11 décembre 2009.

²⁵⁶ . Delblond, A., 2000, « Du gouverneur au préfet, la représentation du pouvoir central dans l'outre-mer français des Amériques », in, *Mélange en l'hommage de Bernard Vonglis*, L'harmattan, P. 103.

²⁵⁷ . Décret n°2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer.

DDTEFP (direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), et bien sûr la DIREN (direction régionale de l'environnement). Les directions régionales de l'environnement ont été créées dans les départements d'outre-mer par le décret du 12 janvier 1994²⁵⁸. La compétence territoriale de la DIREN de la Réunion²⁵⁹ s'étend sur l'île de la Réunion, mais elle peut théoriquement intervenir à Mayotte, sur demande du représentant de l'État. La DIREN est chargée d'appliquer sous l'autorité du Préfet, les politiques publiques définies notamment par le ministère de l'écologie du développement durable des transports et du logement (MEDDTL) et de veiller au respect de la réglementation, en particulier dans le domaine de l'eau, de la protection des sites, de la nature et des paysages, de l'urbanisme, des milieux aquatiques, et de la biodiversité. De façon générale, la DIREN est chargée de l'application de l'ensemble des textes relatifs à la protection de l'environnement et du développement durable.

Le directeur régional de l'environnement exerce les attributions attachées à la fonction de délégué de bassin. Il est le chef du pôle régional « *environnement et développement durable* ». Il dispose, placé par convention sous son autorité, de la brigade de la nature de l'océan indien (BNOI), Organisation regroupant des agents techniques de l'environnement (ATE) et des techniciens supérieurs de l'environnement (TSE) ; De l'ONCF (office national de la chasse et de la faune sauvage) ; De l'ONF (office national de la forêt) ; De l'ONEMA (office national de l'eau et des milieux aquatiques) et du parc national de la Réunion. Cette brigade intervient à la Réunion et ponctuellement à Mayotte. Avec la création du parc naturel de Mayotte et la départementalisation, une antenne mahoraise pourrait voir le jour.

la fusion, en 2009²⁶⁰, des DIREN, des directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement et des direction régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, ne concerne pas l'outre-mer où les administrations demeurent inchangées.

Les compétences du Préfet de Mayotte sont précisées par la loi 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Article 4 : « *I. - Le Préfet de Mayotte est le représentant de l'État à Mayotte. Il représente chacun des ministres et dirige les services de l'État à Mayotte sous réserve des exceptions limitativement énumérées par décret en Conseil d'État. Il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'État devant le Conseil général...* »²⁶¹.

Depuis la loi du 7 décembre 2010²⁶², l'article 34 de la loi du 2 mars 1982²⁶³ relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions est applicable à Mayotte.

La préfecture de Mayotte est particulièrement active en matière de droit de l'environnement et de développement durable. En effet elle est chargée de la mise en œuvre et du suivi de dossiers particulièrement concernés par l'environnement. Ainsi, les états généraux

²⁵⁸ . Décret n°94-37 du 12 janvier 1994 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement dans les régions d'outre-mer

²⁵⁹ . Espérance, J.-C., 1996, « Du Tanguet au Corse blanc batard, ou le marais de compétences de la DIREN de la Réunion », In, *Mélanges dédiés à Jean Mas, Droit et anthropologie de la complexité*, Economica, p. 139.

²⁶⁰ . Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

²⁶¹ . Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

²⁶² . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

²⁶³ . Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

de l'outre-mer à Mayotte, le Grenelle de la mer, le STRACOM²⁶⁴, le SDAGE 2010-2015²⁶⁵ ou le contrat de projet État-Mayotte 2008-2014 sont ou ont été pilotés par la préfecture. Nous examinerons par la suite le détail de ces différents projets.

2/ La concurrence du droit supra étatique et du droit issu des peuples autochtones.

Le droit de l'environnement et le développement durable tels qu'ils sont conçus et mis en œuvre par l'administration française sont en concurrence ou en complémentarité avec le droit supra étatique qui s'est beaucoup développé ces dernières années mais aussi et cela est très vrai pour les DOM et donc pour Mayotte avec le droit issu des peuples autochtones.

a/ Le droit supra-étatique.

Sans considération de la problématique de l'inscription des DOM dans l'Union européenne, que nous traiterons dans le chapitre VII, les textes généraux du droit international de la protection de la nature devraient en logique s'appliquer à l'outre-mer. Par ailleurs, l'émergence du droit régional de l'environnement n'a pas épargné la région de l'Océan indien.

a1- Hiérarchiquement placées dans la pyramide des normes juste après la Constitution, ces sources ont une autorité supérieure à la loi²⁶⁶. On estime à environ 350 le nombre de traités multilatéraux et à 1000 les accords bilatéraux²⁶⁷ intervenus dans le domaine de l'environnement. Certains textes se présentent comme des déclarations de principe tels le préambule et les 26 principes de la déclaration de Stockholm²⁶⁸, suivie de 109 recommandations et d'un « *plan d'action pour l'environnement* » ou les 27 principes de la déclaration de Rio²⁶⁹ du 14 juin 1992 qui prévoit un programme d'action pour un développement durable : l'agenda 21 (40 chapitres).

D'autres textes concernent des sujets plus précis même si le fonctionnement et l'historique de chaque convention entraînent une applicabilité particulière²⁷⁰. On peut citer :

- La convention d'Aarhus²⁷¹.
- la convention sur la diversité biologique²⁷².
- La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction²⁷³.
- La convention sur les zones humides²⁷⁴.

²⁶⁴ . Stratégie de croissance pour l'outre-mer.

²⁶⁵ . Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

²⁶⁶ . Article 55 de la constitution de 1958.

²⁶⁷ . Source : Morand-Deville, 2001, L'environnement et le droit, LGDJ, p. 18

²⁶⁸ . Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972.

²⁶⁹ . Déclaration de Rio du 14 juin 1992.

²⁷⁰ . Stahl, L., 2009, *Le droit de la protection de la nature et de la diversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Lyon, p. 150.

²⁷¹ . Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, du 25 juin 1998.

²⁷² . Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992.

²⁷³ . La convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973.

²⁷⁴ . Convention de Ramsar sur les zones humides du 2 février 1971.

- Le programme Man and biosphere²⁷⁵.
- La convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial naturel et culturel²⁷⁶.
- Le protocole de Kyoto²⁷⁷.
- Le traité de Copenhague sur le climat²⁷⁸.
- Le traité de Nagoya²⁷⁹.

Il y a cependant des conditions d'applicabilité du droit international à l'outre-mer.

Selon l'article 29 de la convention de Vienne du 23 mai 1969²⁸⁰ sur le droit des traités, les conventions internationales sont en principe applicables à l'ensemble du territoire de la République, sans qu'il soit nécessaire que celles-ci le prévoient expressément. Il faut toutefois noter que la France n'est pas partie à cette convention même si elle respecte celles de ses dispositions qui se limitent à codifier la coutume internationale ou des principes généraux du droit international²⁸¹.

Il se peut qu'une convention se réfère expressément à un territoire ou une région donnée²⁸².

Il existe aussi d'autres exceptions liées à la « *clause territoriale* » ou « *réserve d'application territoriale* ». Ce type de clause permet d'exclure de l'application d'un traité les dépendances non métropolitaines d'un État ou de leur réserver un traitement spécifique²⁸³. Par exemple, la convention d'Aarhus n'est pas applicable à la Nouvelle Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis et Futuna en vertu d'une réserve d'application expresse formulée en annexe de la convention.

Enfin, la France a utilisé le procédé de la « *déclaration interprétative* » pour écarter l'application du protocole de Kyoto aux PTOM : Il y aurait non applicabilité du protocole aux territoires ultramarins car le traité de Rome n'y serait pas applicable.

a2- Deux départements d'outre-mer, Mayotte et la Réunion se situent dans le sud ouest de l'Océan indien, à côté d'autres pays insulaires : Madagascar, les Seychelles, Maurice, Les îles éparses (France) et les Comores. Cette éco région est particulièrement concernée par les questions environnementales. L'intérêt d'une réelle coopération régionale en matière d'environnement et de développement durable est très fort. Deux outils concernent la préservation de l'environnement : la Commission de l'océan indien (COI) qui est une organisation intergouvernementale et la convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale.

²⁷⁵ . Le Programme sur l'homme et la biosphère (ou Programme MAB ; *Man and Biosphere Programme* ou *MAB Programme* en anglais) est un projet de l'UNESCO, qui a pour objet d'associer, dans une approche unifiée, les préoccupations de protection de la nature et celles de développement des populations et économies locales. Il a été initié en 1968, et créé officiellement en 1971.

²⁷⁶ . La convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial naturel et culturel du 16 novembre 1972.

²⁷⁷ . Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997.

²⁷⁸ . Le traité de Copenhague sur le climat du 18 décembre 2009.

²⁷⁹ . Le traité de Nagoya du 29 octobre 2010.

²⁸⁰ . Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.

²⁸¹ . Voir, Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, JORF n°125 du 31 mai 1997 page 8415.

²⁸² . Par exemple la convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

²⁸³ . Agniel, G., 2007, « La Nouvelle Calédonie et l'élaboration du droit international », *RJE*, 2007, n° spécial, p. 30.

-La COI voit le jour par l'accord de Victoria du 10 janvier 1984²⁸⁴. Au départ, sa finalité était essentiellement politique : l'harmonisation des relations entre les États membres à travers le développement. Plus récemment, la déclaration d'Antananarivo du 3 février 1998 portant sur l'avenir de l'organisation lui assigne une autre mission de coopération régionale : le développement durable des États membres.

Les objectifs de la COI définis dans l'accord de Victoria sont très larges : « *resserrer les liens d'amitié* » et « *établir les fondements et le cadre d'une coopération rénovée, fructueuse et durable* ». Par ailleurs, les domaines de coopération sont très vastes : diplomatie, économie et commerce, agriculture, pêche et environnement, culture, sciences, éducation et justice.

La COI regroupe cinq États membres : Comores, France (La Réunion), Madagascar, Maurice et Seychelles.

La France adhérera à la COI en 1986. Elle a une position « *amphibologique* »²⁸⁵ dans cette organisation. Elle est d'abord en tant qu'ancienne puissance coloniale, le seul pays riche parmi les États membres, ensuite pour les autres membres de la commission, elle ne représente que la Réunion à l'exclusion de Mayotte et des îles éparses dont la souveraineté est toujours contestée.

Le rapprochement entre Mayotte française et les Comores pourra peut être découler des nouvelles compétences de la collectivités issues de la loi du 11 juillet 2001²⁸⁶ visant notamment à assurer l'intégration de la collectivité dans son environnement régional immédiat²⁸⁷.

La possibilité de coopération décentralisée reconnue aux collectivités métropolitaines depuis la loi du 6 février 1992²⁸⁸ a été étendue à Mayotte²⁸⁹, tout comme la participation de Mayotte à l'initiative et à la conclusion d'accords de coopération régionale²⁹⁰.

-La convention de Nairobi du 21 juin 1985²⁹¹ pour la protection la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale, issue de la convention des Nation-Unies sur le droit de a mer de 1982 a été signée et ratifiée par la France le 22 juin 1985 et est entrée en vigueur en 1996.

Elle a pour objet d'assurer la protection et la gestion des milieux marins et des zones côtières, prévenir, réduire et combattre la pollution et assurer une gestion des ressources naturelles qui soit rationnelle du point de vue de l'environnement.

²⁸⁴ . Accords de Victoria du 10 Janvier 1984.

²⁸⁵ . Oraison, A., 2004, « Coup d'œil sur la commission de l'océan indien à l'occasion de son vingtième anniversaire », *RRJ*, 2004-1, p.429.

²⁸⁶ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

²⁸⁷ . Voir chapitre 8 de la thèse : les contraintes géopolitiques, section 1 : le règlement définitif du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte.

²⁸⁸ . Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

²⁸⁹ . Article 6 de la loi du 11 juillet 2001 « La collectivité départementale et ses groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France(...) ».

²⁹⁰ . Voir, article 42 et 43 de la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000. Ces articles figurent désormais aux articles L.3551-15 à L.3551-23 du CGCT.

²⁹¹ . Convention de Nairobi du 21 juin 1985. Convention entre : les Comores, la France (Mayotte et Réunion), Le Kenya, Madagascar, Maurice, Le Mozambique, les Seychelles, La Somalie et la Tanzanie.

b/ Le droit issu des peuples autochtones.

À Mayotte, les mahorais constituent une population originelle qui préexistait à l'envoi par la France de métropolitains ou de personnes provenant d'autres colonies²⁹². Aujourd'hui, ils coexistent avec des populations allogènes elles-mêmes très diverses.

Le pouvoir s'appuyait autrefois, dans le village, sur l'organisation en classes d'âge et sur le statut d'adulte acquis par la célébration du « *grand mariage* », occasion de « *payer* » le repas de classe d'âge²⁹³.

On distingue les « *propriétaires* », nés dans le village, des « *étrangers* » venus s'y marier. La matri localité, la polygamie et les remariages fréquents permettent de construire un réseau familial dense dans plusieurs villages. La terminologie de parenté classificatoire resserre encore les liens que l'on réactive dans le réseau de clientèle²⁹⁴. Le vrai pouvoir fut longtemps d'avoir des parents dans toute l'île, voire dans les îles voisines. Les hommes doivent assurer une maison à leurs sœurs et à leur fille pour leur mariage, ce qui augmente l'autorité des constructeurs dans les villages concernés. Le maître coranique (*fundi*) est la personne investie de la plus grande autorité morale et remplace souvent des figures paternelles changeantes dans le temps (mariages successifs de la mère) et mobiles dans l'espace (polygamie du père). Les cheikhs des confréries soufies ont gardé leur autorité morale, même si le nombre de jeunes adeptes est en baisse : les prières confrériques, qui associent musique, expression émotive, spectacle, cuisine de fête et rencontres inter villageoises, ne sont plus comme autrefois les seuls loisirs.

L'autorité des aînés des villages coexistait, jusqu'à la création du Territoire des Comores, avec le pouvoir du chef de village et du chef de canton, chargés de collecter les impôts avec la « *garde indigène* ». La justice européenne coiffait la justice locale – un *cadi* par canton – et constituait une juridiction d'appel.

En dehors des créoles, les premiers *leaders* politiques mahorais ont été des instituteurs, nouvelles figures d'autorité du *fundi*. Développée tardivement, l'école a produit une classe moyenne francophone aujourd'hui salariée du secteur public.

Les femmes sont impliquées de différentes manières dans l'action politique masculine. La mobilisation collective des femmes est indispensable à la réussite de tout événement politique local : les réseaux d'associations féminines, notamment culturels, agissent par leur soutien ou leur boycott. Mais les rapports entre hommes et femmes dans l'action politique restent, semble-t-il, de nature personnelle et familiale. Les hommes politiques utilisent leurs réseaux féminins comme sources d'information et comme clientèle. Les sœurs, les épouses et parfois les relations extra conjugales bien réparties permettent de suivre ce qui se passe dans différents milieux et l'on se raconte, entre hommes, les promesses de mariage faites lors des

²⁹² . Garde, F., 1999, « Les autochtones de la république », RFDA, 1999, n°1, p. 2. ; Belkacemi, N., 1999, « Les autochtones français : populations ou peuples ? », *Droit et cultures*, 1999, n°37-1, p. 25 ; Boyer, A., « Les autochtones français : populations, peuples ? Les données constitutionnelles », *Droit et cultures* 1999, n°37-1, p. 115.

²⁹³ . Blanchy, S., « Mayotte, française à tout prix », *Ethnologie française*, 2002/4 (Vol. 32), p. 192.

²⁹⁴ . Blanchy, S., 1990, *La vie quotidienne à Mayotte*, Paris, L'Harmattan ; Blanchy, S., 1992, « Famille et parenté dans l'archipel des Comores », Paris, *Journal des Africanistes*, 62 (1) : 7-53.

campagnes à des femmes de réseaux concurrents, pour « retourner » des voix à son propre avantage. Des jeunes femmes éduquées et courageuses commencent à sortir des rôles qui leur sont assignés, mais leur marge de manœuvre, entre vie familiale et action publique, restera étroite tant que les images asymétriques des genres ne seront pas redéfinies²⁹⁵.

Les nouveaux centres de pouvoir sont aujourd'hui les communes, le Conseil général et la préfecture. Dans les services publics, les postes de décision sont monopolisés par des métropolitains qui considèrent que l'avis du Conseil général pèse dans la vie administrative.

Les Mahorais à l'inverse comparent parfois le pouvoir exécutif du Préfet à celui d'un gouverneur. Mais bien des élus de l'île occupent des positions d'autorité sans formation politique suffisante. Par ailleurs les jeunes diplômés mahorais se sentent tenus à l'écart des postes techniques qu'ils pourraient occuper. Une situation post coloniale que le programme de décentralisation et la départementalisation devrait modifier.

La France a eu tendance à tenter de limiter l'influence sur son territoire des évolutions conceptuelles du droit international des peuples autochtones. Soit elle s'abstient de signer les textes internationaux relatifs aux peuples autochtones²⁹⁶, soit elle le fait tout en émettant des réserves²⁹⁷. La France s'en tient à une interprétation stricte et relativement homogène des principes d'égalité et d'unité. Ces principes impliquent une identification parfaite entre l'État et le peuple indivisible. Cela suppose l'octroi de droits identiques pour tous citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion.

En application du principe d'unité, la Constitution française ne reconnaît « *au sein du peuple français* » que les « *populations d'outre-mer* »²⁹⁸. Accorder la qualité de peuple à ces populations impliquerait au sens du droit international, leur libre détermination et la libre disposition des ressources.

Il faut noter qu'à Mayotte la question autochtone est beaucoup moins problématique qu'en Nouvelle Calédonie ou en Guyane par exemple. En effet, avec la départementalisation et les lois de 2001²⁹⁹ et 2010³⁰⁰, la justice et l'État civil mahorais qui étaient très spécifiques se rapprochent du droit commun³⁰¹.

Par ailleurs, l'institutionnalisation de la coutume n'existe pas sur l'île de Mayotte. Il n'y a pas d'autorité coutumière participant à l'exercice des compétences locales, ni d'interlocuteur désigné par les usages. Cela n'enlève pas certaines spécificités de la société mahoraise par rapport aux standards métropolitains notamment en matière sociale³⁰².

²⁹⁵ . Blanchy, S., 1999, « Les Mahorais et leur terre : autochtonie, identité et politique », *Droit et cultures*, juin, 37 : 165-187.

²⁹⁶ . Par exemple la convention n°169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendant de 1989 n'a pas été signée par la France.

²⁹⁷ . La France a émis une réserve à l'article 27 du pacte des Nations Unies relatifs aux droits civils et politiques qui prévoit une protection des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques.

²⁹⁸ . Custos, D., 2004, « Peuple français et populations d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y., 2004, *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, p. 224.

²⁹⁹ . Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

³⁰⁰ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

³⁰¹ . Faberon, J.-Y., 2002, « La collectivité départementale de Mayotte : vers un statut de droit commun », *Cahiers de l'Orihs*, n°7.

³⁰² . Hamidou, A., 1996, « Modernisation du droit mahorais et coutumes locales : la nécessité d'un équilibre pour le maintien d'une cohésion sociale » *RJP*, 1996, n°3 p. 253.

B/ L'administration consultative et les établissements publics.

À côté de l'État central et de ses organes déconcentrés existent un grand nombre d'organes consultatifs. La volonté d'intégrer le mouvement associatif renforce cette tendance et abouti à ce qu'un nombre d'organismes consultatifs de plus en plus grand voient le jour³⁰³.

Par ailleurs, la décentralisation technique par le biais de la mise en place d'établissements publics à vocation environnementale pourrait bien aboutir à une gestion locale plus souple de l'environnement et des questions de développement durable.

1/ L'administration consultative.

À l'intérieur du maquis de l'administration consultative on distingue les organes consultatifs à vocation générale et les organes consultatifs à vocation spécialisée.

a/ Les organes consultatifs à vocation générale.

Ils sont très nombreux : le Conseil économique, social et environnemental ; L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ; Le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire ; La Commission du développement durable ; Le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement ; Le Conseil supérieur d'hygiène publique ; La Commission des comptes et de l'économie de l'environnement ; Le Comité de coordination pour la recherche publique en environnement ; Le comité de la prévention et de la précaution ; Les comités d'usagers ; la Commission spécialisée de terminologie et de néologie.

On peut regretter que ce foisonnement d'organes et comités ne concernent qu'à la marge les problématiques spécifiques des outre-mer et de Mayotte en particulier.

Certes, le conseil économique social et environnemental dispose d'une délégation à l'outre-mer, mais il est navrant de constater que lorsque l'on lance une recherche sur le site officiel de la « *troisième assemblée constitutionnelle* » avec comme mot clé « *Mayotte* », aucun rapport, aucune ressource documentaire n'apparaît.

Institué par un décret du 13 avril 2010³⁰⁴, le Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement est Placé auprès du ministre d'État chargé du Développement Durable et présidé par lui, cet organisme de 41 membres, qui se substitue à l'ex-Conseil National du Développement Durable qui en comptait 90, assure le suivi de la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement et apporte son concours à la politique du Gouvernement en faveur du développement durable. Sur la même préoccupation a été créé un Conseil économique pour le développement durable³⁰⁵. L'article 2 du décret du 1^{er} décembre 2008³⁰⁶ dispose : « *Le Conseil économique pour le développement durable a*

³⁰³ . Pour une présentation complète, voir, Prieur, M., 2004, *Droit de l'environnement*, Dalloz, p. 204.

³⁰⁴ . Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010

³⁰⁵ . Décret n° 2008-1250 du 1er décembre 2008 portant création du Conseil économique pour le développement durable.

³⁰⁶ . Décret n° 2008-1250 du 1er décembre 2008 portant création du Conseil économique pour le développement durable.

pour mission d'éclairer, par la confrontation des analyses économiques, l'élaboration et l'évaluation des politiques du ministère en permettant aux services compétents de s'appuyer sur les références scientifiques, les méthodes d'évaluation et les instruments d'intervention publique les plus récents. Il réalise, à la demande du ministre chargé du développement durable, des études et recherches concernant les perspectives et les enjeux de ces politiques, du point de vue économique et du développement durable ».

b/ Les organes consultatifs à vocation spécialisée.

Il existe aussi de très nombreux organes consultatifs à vocation spécialisée, que ce soit dans le domaine des pollutions et des risques ou dans le domaine de la protection de la nature et des paysages. sans être exhaustif³⁰⁷, il semble que certains de ces organes devraient intéresser particulièrement les problématiques environnementales mahoraises.

-Dans le premier domaine : Le comité national de l'eau ; L'observatoire de l'eau³⁰⁸ ; Le conseil national des déchets ; la conférence permanente habitat-construction-développement durable.

. Le comité national de l'eau est consulté sur les grandes orientations de la politique de l'eau, sur les projets d'aménagement et de répartition des eaux ayant un caractère national et sur les grands aménagements régionaux, ainsi que sur les projets de textes législatifs et réglementaires.

Il est composé de représentants des usagers, des associations, des collectivités territoriales, des représentants de l'État, des Présidents des comités de bassin et de personnalités compétentes dans le domaine de l'eau, qui sont nommés par arrêté du ministre chargé de l'environnement. Son Président est nommé par décret du Premier ministre. Son secrétariat est assuré par la direction de l'eau et de la biodiversité.

. L'observatoire de l'eau, créé par arrêté du 21 février 1996, cette instance exerce une fonction d'analyse, d'information et d'expertise sur le prix de l'eau et la qualité des eaux distribués et l'épuration des eaux usées et domestiques. Il regroupe des représentants de l'État, des élus locaux et des représentants d'associations de consommateurs de l'environnement et de la distribution d'eau.

. Le conseil national des déchets, créé par le décret n°2001-594 du 5 juillet 2001³⁰⁹ est un organe de consultation facultative sur toute question relative aux déchets (et notamment les textes législatifs et réglementaires) par saisine du ministre en charge de l'environnement.

Afin de lui permettre de suivre la mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement pour la partie relative aux déchets, les articles réglementaires du code de l'environnement le concernant ont été revus. Il s'agissait d'introduire cette nouvelle mission et de revoir en conséquence la composition du conseil, selon les modalités de participation des acteurs de la société civile instaurées par le Grenelle de l'environnement.

³⁰⁷ . Pour une présentation complète, voir, Prieur, M., 2004, *Droit de l'environnement*, Dalloz, p. 204.

³⁰⁸ . Sur les questions relatives au droit de l'eau, Voir, 2010, « L'eau et son droit », rapport public 2010, Conseil d'État, La documentation française.

³⁰⁹ . Décret n°2001-594 du 5 juillet 2001.

. La conférence permanente habitat-construction-développement durable est créée par un décret du 9 avril 2002³¹⁰. Cette conférence exerce une fonction de veille, d'alerte et d'expertise sur l'intégration des principes et des pratiques du développement durable dans la construction et établit un bilan annuel de leur progression.

2/ Les établissements publics.

Les établissements publics chargés de gérer des problématiques environnementales sont nombreux. On distingue les établissements sous tutelle unique du ministère de l'environnement, ceux sous cotutelle principale du ministère et ceux sous cotutelle simple.

a/ Présentation des établissements publics en lien avec l'environnement.

Un tableau permet de recenser les principaux établissements publics en lien avec l'environnement.

³¹⁰ . Décret n°2002-484 du 9 avril 2002 portant création de la conférence permanente habitat-construction-développement durable.

Décentralisation technique dans le domaine de l'environnement³¹¹

Établissements publics sous tutelle unique	Établissements publics sous cotutelle principale.	Établissements publics sous cotutelle.
CELRL (conservatoire du littoral)	ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)	ONF (office national des forêts)
Agence de l'eau	ONCFS (office national de la chasse et de la faune sauvage)	Domaine national de Chambord
Parc nationaux	IRSN (Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire)	IFREMER (institut français de recherche pour l'exploitation de la mer)
INERIS (risques industriels)		AFSSET (agence Française de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)
CSP (conseil supérieur de la pêche)		MNHN (Muséum national d'histoire naturelle)
		ANDRA (agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs)
		BRGM (bureau de recherches géologiques et minières)

³¹¹ . Romi, R., 2007, *droit et administration de l'environnement*, Montchrestien, p.285.

b/ L'importance de ces établissements publics pour Mayotte.

Mayotte et les outre-mer sont particulièrement concernés par ces établissements publics. Notamment par le conservatoire du littoral³¹², l'ONF, l'IFREMER³¹³, ou le parc naturel marin de Mayotte.

. Le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres intervient à Mayotte depuis 1995 sur 6 sites différents représentant 937 ha.

Une politique d'Arrêtés Préfectoraux de Protection de Biotopes (APPB) est développée sur les espaces les plus riches du point de vue de la biodiversité. La lagune d'Ambato-Mtsangamouji (4,5 ha) abrite une mangrove interne très particulière dans un espace périurbain. La plage de Papani est intégrée à un ensemble plus vaste de protection par arrêtés de biotope sur les principaux sites de ponte des tortues marines, les plages de Saziley-Charifou au sud de Grande Terre et celles de Moya et Papani en Petite Terre.

La création d'un parc naturel marin à Mayotte a été officialisée par le décret du 18 janvier 2010³¹⁴.

. La forêt de Mayotte couvre 14 000 hectares, dont 65% sont publics. La gestion de la forêt publique de Mayotte est assurée par le Service des ressources forestières du Conseil Général de Mayotte.

La filière bois est très peu développée, seuls 120 M3 de bois sont exploités en bois d'œuvre chaque année.

Les forêts naturelles de Mayotte recèlent plus de 200 espèces d'arbres dont certaines sont endémiques. Six réserves forestières permettent de protéger près de 5500 hectares de forêt publique, ce qui correspond à 40% de la surface forestière totale.

L'Office National des Forêts devrait faire son apparition à Mayotte. Le projet est là. L'objectif est la lutte contre la déforestation qui est une priorité des actions à mener en matière de protection de l'environnement. En effet, un hectare de forêt part en fumée chaque jour à Mayotte, dans le cadre du défrichage par culture sur brûlis ou pour alimenter la filière devenue illégale désormais de production de charbon de bois.

Nous traiterons plus en détail ces établissements publics lors de l'étude du droit de l'environnement applicable à Mayotte³¹⁵.

³¹² . Implanté Mayotte depuis 1995, avec ses premières acquisitions foncières en 1997 à Saziley et Moya, le Conservatoire du littoral a pour mission de préserver de l'urbanisation 2.600 hectares d'espaces littoraux remarquables à Mayotte d'ici 2050. Aujourd'hui propriétaire de 1.708 hectares, le Conservatoire a délégué la gestion de ses terrains au conseil général pour effectuer un suivi scientifique et entretenir les sites, les nettoyer et les rendre accessibles au public.

³¹³ . AQUAMAY, l'association pour le développement aquacole de Mayotte, a organisé du 3 au 6 décembre 2008 le 2ème séminaire aquacole d'Outre-mer à Mamoudzou avec le soutien de la DPMA, de l'OFIMER, du conseil général de Mayotte de l'ODEADOM et de l'Ifremer.

³¹⁴ . Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte.

³¹⁵ . Première partie, Titre 2, Chapitre 3 : Les dispositions du droit de l'environnement applicables à Mayotte.

Paragraphe 2 : Les compétences du département région de Mayotte en matière d'environnement.

Jeudi 31 mars 2011, La collectivité départementale de Mayotte est devenue officiellement le 101^{ème} département Français. Mayotte est la première collectivité unique d'outre-mer, exerçant les compétences des départements et régions d'outre-mer. Les lois et règlements de la République y seront applicables de plein droit. Ce principe d'identité législative qui régit Mayotte signifie l'application du droit commun de la République.

En matière d'environnement, la loi du 7 janvier 1983³¹⁶ relative à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales introduit un partage des responsabilités dans un domaine qui était jusqu'alors réservé à l'État.

Son article 1^{er} dispose en effet que l'État concourt, avec les communes, les départements et les régions, à l'aménagement du territoire ainsi qu'à la « *protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* »³¹⁷.

La loi 16 décembre 2010³¹⁸ de réforme des collectivités territoriales crée une nouvelle catégorie d'élu, le conseiller territorial. Cela est favorable à Mayotte qui comptera quatre sièges de plus qu'auparavant. Il est à noter que la loi renvoie au 1^{er} janvier 2015 la redéfinition des compétences entre les départements et les régions, et l'interdiction des financements croisés.

L'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales ne sera pas radicalement simplifié par la réforme issue du comité Balladur³¹⁹. Des adaptations pragmatiques sont simplement proposées.

Pour Mayotte première collectivité unique département région, cela signifie le cumul des compétences du département et de la région en matière d'environnement³²⁰. Le rôle des communes qui est très important en métropole posera certainement problème dans un premier temps à Mayotte. En effet, les communes sont structurellement faibles dans le 101^{ème} département.

³¹⁶ . Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ; Loi Defferre.

³¹⁷ . Article L. 1111-2 CGCT.

³¹⁸ . Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Voir, Rouault, M.-C., 2011, « La loi de réforme des collectivités territoriales au crible du Conseil constitutionnel », *La semaine juridique*, Administrations et collectivités territoriales, 2011, n° 2, p. 16-22.

³¹⁹ . Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République, il est temps de décider, 5 mars 2009, p. 28.

³²⁰ . Romi, R., 1998, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ ; Albertini, P., 1993, « Les collectivités locales et l'environnement », *AJDA*, 1993, p. 835.

A/ La volonté de clarification³²¹ de la répartition des compétences entre collectivités³²².

Selon le rapport Balladur qui a précédé la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, il faut revoir la répartition des compétences entre les collectivités territoriales. En effet, « *pratiquement toutes les compétences sont partagées ce qui sert de prétexte commode aux financements croisés* ». L'objectif de la réforme, au-delà du marqueur que constitue la création du conseiller territorial était bien la clarification des compétences : « *Les compétences des collectivités territoriales sont enchevêtrées à l'excès. Force est de le constater : à quelques exceptions près, aucune compétence n'est spécialisée par niveau d'administration territoriale et la plupart sont partagées entre collectivités locales ou encore entre elles et l'État* »³²³.

1/ La complexité originelle.

a/ Le diagnostic.

Le rapport Balladur était construit sur quatre axes : A. Des structures simplifiées ; B. Des compétences clarifiées ; C. Des finances locales modernisées ; D. Les cas particuliers.

En ce qui concerne le deuxième axe, la clarification des compétences, il s'agit de tenter de simplifier et d'améliorer la compréhension de la répartition des compétences issue des lois de 1983³²⁴. Les principaux inconvénients étant : un manque de lisibilité qui nuit à la clarté des choix des élus ; Une complexité qui est une source d'inégalité entre collectivités selon qu'elles ont ou non les moyens techniques d'éclairer leurs décisions ; Un excès des financements croisés entraînant une difficulté à maîtriser la dépense publique locale ; Impossibilité pour les citoyens de savoir qu'elle est la collectivité responsable des projets d'investissements.

Cette complexité administrative qui peut porter atteinte à la clarté des choix démocratiques et liée à la politique de décentralisation qui depuis 1983 repose sur une logique purement distributive entre les différents niveaux de collectivités.

La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 suivie par plusieurs lois organiques³²⁵ n'a fait que reprendre et confirmer le partage des compétences initié en 1983.

³²¹ . Douence, J.-C., 2011, « La nouvelle répartition des compétences, gage de clarification », *La Semaine juridique*. Administrations et collectivités territoriales, 4 avril 2011, n° 14, p. 40-43.

³²² . Sadran, p., 2009, « La répartition des compétences entre les collectivités : Quelle clarification ? », in, *Collectivités locales : Quelle réforme ?*, La documentation Française, n° 351, mai 2009, p. 25.

³²³ . Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République, il est temps de décider, 5 mars 2009, p. 12.

³²⁴ . Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre). Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

³²⁵ . Loi organique n°2003-704 du 1 août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales ; Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales

Les compétences peuvent être réparties théoriquement à partir de deux principes : la clause générale de compétence³²⁶ et l'énumération des compétences³²⁷. Loin de s'exclure mutuellement, ils s'articulent au point parfois de se compléter. Mais ils aboutissent aussi à des chevauchements de compétences des collectivités publiques, ce qui impose de recourir à des mécanismes de correction de cette répartition des compétences.

La clause générale de compétence est consacrée expressément dans la loi du 5 avril 1884³²⁸ dont l'article 61 dispose dans une formule restée chère aux spécialistes des collectivités territoriales que « *le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune* ».

La loi du 2 mars 1982 va généraliser la clause en la rendant applicable à toutes les collectivités locales en vertu de l'article L. 1111-2 du CGCT : « *Les communes, les départements et les régions règlent, par leurs délibérations les affaires de leur compétence*

Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre par la maîtrise et l'utilisation rationnelle de l'énergie, et à l'amélioration du cadre de vie. Chaque année, dans les communes ayant conclu avec l'État un contrat d'objectifs et de moyens relevant de la politique de la ville ou ayant bénéficié de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, au cours de l'exercice précédent, il est présenté, avant la fin du deuxième trimestre qui suit la clôture de cet exercice, un rapport aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale compétents sur les actions menées en matière de développement social urbain. Ce rapport retrace l'évolution des indicateurs relatifs aux inégalités, les actions entreprises sur les territoires concernés et les moyens qui y sont affectés.

Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité ».

Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 se gardaient bien de proposer une définition des « *affaires* », quelles soient communales, départementales ou régionales. Le principe des « *blocs de compétence* » va rapidement être transgressé pour laisser s'installer un partage généralisé des compétences. Si chaque autorité élue se sent pleinement responsable de son territoire, le problème est que ces territoires s'emboîtent et se superposent.

L'énumération des compétences est un procédé plus ancien déjà utilisé dans la loi du 14 décembre 1789 sur le régime de l'administration communale. Cette technique fut reprise pour les départements dans la loi du 10 août 1871 comme dans les textes postérieurs notamment ceux transférant des compétences de l'État aux collectivités locales³²⁹. Dans notre

³²⁶ . Sur la clause générale de compétence, voir, Tesoka, L., 2004, *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, PUAM, p.37 ; Pontier, J.-M., 2011, « Requiem pour une clause générale de compétence », *La semaine juridique*. Administrations et collectivités territoriales, 2011, n° 2, p. 47-55

³²⁷ . Bonichot, C. ; Froment, E., 2001, « Les compétences des collectivités locales », *Les petites affiches*, 14 mai 2001, n° 95, p.29.

³²⁸ . Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

³²⁹ . Madiot, Y. ; Gousseau, J.-L., 2002, *Collectivités locales et développement économique, Élus locaux, entreprises et territoires*, Imprimerie nationale éditions, p. 42.

système actuel de répartition des compétences, la coexistence de la clause générale et du procédé énumératif est nécessaire sans que les chevauchements puissent être évités. Il est donc indispensable que des techniques de correction soient mises en place.

b/ Les solutions.

Les solutions envisagées par la réforme du 16 décembre 2010 s'inspirent du rapport Balladur. Cependant, le droit administratif avait déjà théorisé des techniques de correction permettant de rendre plus lisible la répartition des compétences entre les collectivités locales.

b1. Trois propositions sont avancées dans le rapport Balladur pour tenter de clarifier la répartition des compétences : d'abord, confirmer la clause de compétence générale au niveau communal et spécialiser les compétences des régions et des départements ; ensuite, clarifier les compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'État ; Enfin, prévoir à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, pour supprimer les services ou parties de services déconcentrés de l'État qui interviennent dans le champ des compétences des collectivités.

Les trois propositions relatives à la répartition des compétences³³⁰.

PROPOSITIONS	VOTE	COMMENTAIRE
<p>Proposition n° 11 : Confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropole, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des régions et des départements.</p>	<p>Vote : Contre : Pierre Mauroy ; André Vallini ; Abstention : Jacques Julliard ; Michel Verpeaux ; Jean-Claude Casanova.</p>	<p>P. Mauroy et A. Vallini se disent contre la suppression de la clause générale de compétence pour les départements et les régions. Pour eux, cette clause «permet aux collectivités de répondre aux mutations économiques et sociales et aux nouveaux besoins de la population». Cependant, ils préconisent de limiter l'enchevêtrement des financements croisés en limitant à deux collectivités le financement d'un même projet.</p>
<p>Proposition n° 12 : Clarifier la répartition des compétences entre collectivités locales et entre celles-ci et l'État.</p>	<p>Vote : Unanimité.</p>	
<p>Proposition n° 13 : Prévoir à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation, pour supprimer les services ou parties de services déconcentrés de l'État qui interviennent dans le champ des compétences des collectivités.</p>	<p>Vote : Unanimité.</p>	

b2. L'idéal serait de reconnaître à chaque catégorie de collectivité locale des compétences homogènes comme le prévoyait l'article 65 de la loi du 4 février 1995³³¹ lorsqu'il disposait que « *la future loi répartira les compétences de manière à ce que chaque catégorie de collectivité territoriales dispose de compétences homogènes* ».

³³⁰ . source : Séance publique Veille Territoire n° 110.

³³¹ . Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT).

Dans un rapport³³², la délégation aux collectivités territoriales du Sénat s'interroge sur les modalités de mise en œuvre « *du dispositif de répartition des compétences conçu par la réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010* ». À quatre ans de l'échéance du 1^{er} janvier 2015 prévue par la loi, le débat n'est pas clos entre les partisans de la logique des « *blocs de compétences* », et les partisans de la spécialisation des différents niveaux de collectivités, « *seul moyen, selon eux, d'assurer la lisibilité d'une action locale perdue sous l'enchevêtrement des interventions et dans le labyrinthe des cofinancements* ».

Un premier moyen qui a été mis en œuvre pour tenter de clarifier la répartition des compétences entre collectivités locales est la détermination d'une collectivité chef de file.

Dans la loi du 4 février 1995, l'article 65 dispose que cette future loi devait « *préciser les conditions dans lesquelles une collectivité pourra assumer le rôle de chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales* ».

Pour le législateur, le chef de file peut être une « *collectivité* », terme assez vague pour permettre de multiples interprétations. Le chef de file peut bien sûr être une collectivité locale, un EPCI, voire même un groupement d'intérêt public (GIP). Cependant la question se pose de savoir si une société d'économie mixte locale (SEML) ou une association peuvent endosser la qualité de chef de file.

L'arrêt du Conseil d'État du 27 mars 1995, *chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*³³³ émet de sérieuses réserves. Dans cette affaire, le Conseil général des Alpes-Maritimes avait suscité la création d'une association (Agriculture 06) destinée à promouvoir et aider le développement agricole du département, à laquelle il versait des subventions annuelles. Sur recours de la chambre d'agriculture contre les délibérations les accordant, le Conseil d'État a jugé que « *le Conseil général ne pouvait légalement ni se décharger globalement sur une personne de droit privé de ses compétences en matière agricole, ni davantage exercer celles-ci sous couvert d'une structure de droit privé* ». Cette décision sans interdire le recours à une association condamne un « *transfert global* » qui aboutit à dépouiller une collectivité locale de ses compétences attribuées par le législateur. Toutefois, la seconde partie du considérant pourrait signifier qu'une collectivité locale ne saurait confier à une « *structure de droit privé* » tout ou partie de ses compétences, sauf disposition législative l'y autorisant.

Par ailleurs, la détermination des collectivités « *chef de file* » peut être laissée à l'initiative des collectivités locales. Cette possibilité doit cependant être utilisée avec précaution comme le laisse entendre la décision n° 94-358 DC du Conseil Constitutionnel en date du 26 janvier 1995³³⁴.

La loi d'orientation de 1995 (LOADT) déjà citée précisait avant promulgation dans son article 65-II al.2 que « *jusqu'à la date d'entrée en vigueur de cette loi (celle corrigeant la répartition des compétences, que l'on attend toujours en 2011), les collectivités territoriales*

³³² . *Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins: quelles pistes pour demain ?*, Rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 283 (2010-2011) - 2 février 2011.

³³³ . *AJDA*, 1995, p. 921 note Braud, C. .

³³⁴ . Sur cette décision voir, Rousseau, D., 1995, « Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », *RFDA*, 1995, p. 876 ; Madiot, Y., 1995 « Vers une "territorialisation" du droit », *RFDA*, 1995, p. 9

pourront, par convention, désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant de plusieurs collectivités territoriales ». En annulant cette disposition, le Conseil Constitutionnel sanctionne un nouveau cas d'incompétence négative du législateur³³⁵. Celui-ci devant déterminer les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, en vertu de l'article 34 de la Constitution, « *il ne saurait renvoyer à une convention conclue entre des collectivités territoriales le soin de désigner l'une d'entre elles comme chef de file pour l'exercice d'une compétence ou d'un groupe de compétences relevant des autres sans définir les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction* ».

Le Conseil Constitutionnel ne condamne pas définitivement la répartition conventionnelle des compétences. Elle reste possible à condition que la loi fixe « *les pouvoirs et les responsabilités afférents à cette fonction* ». Il faut noter que la procédure du chef de file ne conduit pas nécessairement à une délégation de compétences, mais constitue un transfert limité, temporaire et surveillé d'une compétence ou d'un groupe de compétences.

La notion de collectivité chef de file est bien consacrée par le droit puisqu'elle figure au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « *aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune* »³³⁶.

Une seconde technique de clarification des compétences est la procédure de l'appel à compétence.

Cette technique est formulée dans l'article 65-III de la LOADT de 1995 « *Cette loi (future) déterminera également les conditions dans lesquelles, dans le respect des orientations inscrites au schéma national d'aménagement et de développement du territoire, une collectivité territoriale pourra, à sa demande, se voir confier une compétence susceptible d'être exercée pour le compte d'une autre collectivité territoriale* ».

La répartition conventionnelle des compétences n'est pas une idée neuve³³⁷. Bien que cette procédure ait été écartée lors de la décentralisation, le procédé conventionnel permet d'apporter de la souplesse dans des mécanismes caractérisés par leur rigidité³³⁸. De plus, ce procédé s'avère conforme à la Constitution. Dans une décision n° 83-160 du 19 juillet 1983, le Conseil Constitutionnel a précisé au sujet d'une convention fiscale entre l'État et la Nouvelle-Calédonie qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'État passe des conventions avec les diverses collectivités territoriales. Le Conseil constitutionnel précise que ces conventions ont « *pour objet d'harmoniser l'action des*

³³⁵ . Sur l'incompétence négative du législateur, voir, Galletti, F., 2004, « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur l'incompétence négative du législateur dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », *Revue Française de droit Constitutionnel*, 2004/2 n°58 p. 226 ; Behrendt, C., 2007, « Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif », *Revue internationale de droit comparé*, 2007, Vol. 59 numéro 2, P. 443 ; Drago, G., 2010, « Le nouveau visage du contentieux constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/4 n°84, p.228.

³³⁶ . Article 72 de la Constitution de 1958, alinéa 5.

³³⁷ . Elle figurait déjà en 1976 dans le rapport « vivre ensemble » qui proposait que des contrats assurent les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales ; Rapport « Vivre ensemble », 1976, La documentation Française p. 111.

³³⁸ . Dreyfus, J.-D., 1997, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, L'Harmattan.

administrations respectives de l'État d'une part et des collectivités territoriales d'autre part, dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la Constitution et de la loi ». Ce considérant autorise-t-il un transfert de compétence par voie conventionnelle d'une collectivité publique à une autre ? Ce problème reste toujours controversé en doctrine. Sans entrer dans les détails, les transferts conventionnels de compétences entre personnes publiques sont conformes à la Constitution à condition qu'ils soient prévus par une loi.

2/ La complexité nouvelle.

La loi du 16 décembre 2010³³⁹ et les techniques de correction des problèmes de chevauchement de compétence entre catégories de collectivités territoriales ne sont pas parvenues à une réelle simplification de la question de la répartition des compétences. Le caractère illusoire de la clarification apparaît lorsque l'on compare la répartition des compétences avant et après la loi.

Pour clarifier et simplifier de manière radicale, il faudrait, ce que la loi nouvelle ne fait pas, remettre en cause le *statu quo* sur le « mille feuille » administratif et se résoudre à la suppression de catégories de collectivités.

a/ Une clarification illusoire.

La simple comparaison entre la répartition des compétences avant la loi du 16 décembre 2010 et celle qui devrait en résulter d'après le rapport Balladur suffit à convaincre du caractère illusoire de la clarification annoncée.

³³⁹ . Titre IV, article 73, de la loi du 16 décembre 2010 : clarification des compétences des collectivités territoriales.

Répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État avant la loi.

	RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	SECTEUR COMMUNAL	ÉTAT
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre.			Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics.
Enseignement	Lycées, bâtiments, TOS	Collèges bâtiments, TOS	Écoles bâtiments	Université, bâtiments, personnel, politique éducative.
Culture, vie sociale, jeunesse, sport et loisirs	Culture(patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (subvention) Tourisme	Culture(patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (équipement et subventions) Tourisme	Culture(patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Enfance (crèches, centre de loisirs)	Culture(patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (Formation subvention) Tourisme
Action sociale et médico-sociale		Organisation PMI, ASE Prestation (RMI, RMA, APA)	Action sociale facultative (CCAS)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)
Urbanisme			PLU, SCOT, permis de construire, ZAC	PIG, OIN, DTA
Aménagement du territoire	Schéma régional (élaboration CPER)	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR, CPER
Environnement	Espaces naturels, parc régionaux, participation au SDAGE	Espaces naturels, déchets (plan départemental) Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels, déchets (collecte, traitement) Eau (distribution, assainissement) Énergie (distribution)	Espaces naturels, parc nationaux, Eau (SDAGE) Énergie.
Grands équipements	Ports fluviaux, aérodromes	Ports maritimes de commerce et de pêche, aérodromes	Ports de plaisance, aérodromes	Ports autonomes et d'intérêts national ; Voies navigables, aérodromes
Voirie	Schéma régional	Voies départementales	Voies communales	Voies nationales

Transports	Transports ferroviaires régionaux	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
Logement et habitat	Financement	Financement, parc et aides (FSL), plan et office de l'habitat	Financement, parc et aides (PLH)	Politique nationale du logement
Développement économique	Aides directes et indirectes	Aides indirectes	Aides indirectes	Politique économique
Sécurité		Circulation, prévention de la délinquance, incendie et secours	Police municipale, circulation et stationnement, prévention de la délinquance	Police générale et police spéciale

Répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État après la loi

(tableau page suivante)

	RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	SECTEUR COMMUNAL	ÉTAT
Formation professionnelle, apprentissage	Apprentissage, définition de la politique régionale et mise en œuvre pour tous publics	Pour certains publics (minima sociaux, handicapés, jeunes exclus du milieu scolaire)		Définition de la politique nationale
Enseignement	Universités (bâtiments, personnels techniques et gestionnaires)	Lycées et collèges (bâtiments, TOS, gestionnaires, santé scolaire)	Écoles (bâtiments)	Politique éducative : programmes et personnel enseignant
Culture	Grands équipements (opéras)	Bibliothèques, musées, archives, patrimoine	Éducation, création, musées, bibliothèques	Création, grandes structures nationales
Sport	Formation	Équipements et subventions	Équipements et subventions	
Tourisme	Promotion, équipements		Promotion, équipement	
Action médico-sociale		Prestation (APA, PCH), planification et financement : hébergement personnes âgées et handicapées, santé publique		Organisation et prestations (AAH)
Solidarité et action sociale		Action sociale polyvalente, PMI, ASE, insertion sociale et prestation (RSA), hébergements d'urgence (CHRS)	CCAS, enfance (crèches, centres de loisirs)	
Urbanisme et aménagement du territoire	CPER, schéma régional, élaboration	Schéma régional (avis)	PLU, SCOT, permis de construire, ZAC	PIG, OIN, DTA, Politique d'ATR, CPER
Environnement	Parc régionaux	Assainissement, déchets, eau, énergie (planification et subventions)	Espaces naturels, eau (distribution, assainissement), énergie (distribution), déchets (collecte, traitement)	Parc nationaux
Voirie		Voies départementales	Voies communales	Autoroutes concédées

	RÉGIONS	DÉPARTEMENTS	SECTEUR COMMUNAL	ÉTAT
Transports	Transports ferroviaires régionaux, ports autonomes, d'intérêts national, voies navigables, ports fluviaux, maritimes, pêche et commerce, aéroports	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation, lignes à grande vitesse
Communication			gestion des réseaux	Réglementation
Logement et habitat			PLH, financement, parc et aides	Politique nationale du logement
Développement économique	Aides directes et indirectes		Aides directes et indirectes	Politique économique
Sécurité		Circulation routière, prévention de la délinquance	Police municipale, circulation et stationnement, Prévention de la délinquance.	Police générale et polices spéciales, incendie et secours

À l'examen de ces deux tableaux, on aperçoit la modestie des changements proposés en matière de clarification des compétences. Les propositions 12 et 13 du rapport Balladur apparaissent comme de simples déclarations d'intention. Dans le cas de Mayotte ce beau schéma n'est pas valide. En effet depuis le 11 mars 2011 Mayotte, collectivité unique, cumule les compétences des départements et des régions. Par ailleurs, la faiblesse financière et administrative des communes de Mayotte pose problème pour la mise en œuvre des compétences qui leur sont normalement dévolues dans le schéma présenté par le rapport.

b/ La tyrannie du statu quo.

La nouvelle répartition des compétences ne donne pas de contenu au principe de subsidiarité que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003³⁴⁰ a érigé en principe de valeur constitutionnelle³⁴¹.

³⁴⁰ . Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

³⁴¹ . Deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution : « Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon ».

Le comité Balladur conclut : « *l'enchevêtrement actuel des compétences est rebelle à tout effort d'analyse* ». Et il est vrai que les critères³⁴² retenus par le Conseil Constitutionnel pour tenter de clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales ne ce sont pour l'instant pas avérés opérationnel.

Toute véritable clarification ne pourrait procéder que d'une simplification des structures territoriales que le rapport Balladur se refuse à envisager à la différence du rapport Attali³⁴³.

La comparaison des deux tableaux ci-dessus montre que le citoyen ne se reconnaîtra pas mieux demain qu'aujourd'hui dans le dédale des compétences des collectivités locales. Le principe de spécialisation des compétences départementales et régionales est miné par le *statu quo* prévalant dans de nombreux cas, tels que la culture, ou l'environnement, où le rapport préconise que chaque niveau d'administration territoriale soit appelé à participer à l'effort souhaité par le législateur dans le cadre du « Grenelle ».

B/ L'attribution des compétences aux collectivités locales en matière d'environnement³⁴⁴.

Dans le cas de Mayotte il convient de réunir les compétences des départements et des régions. En ce qui concerne les communes, leur rôle devrait monter en puissance avec la départementalisation et l'adhésion au droit commun.

1/ les communes et leurs groupements.

a/ Les communes de Mayotte³⁴⁵.

Les dix-sept communes de Mayotte ont été créés en 1977 par regroupement de 70 villages, sous le régime du code des communes de l'époque, qui a fait ensuite l'objet d'adaptations limitées, étant encore soumises à la tutelle du représentant de l'État.

La loi du 11 juillet 2001 contient des dispositions relatives à leurs compétences et à leurs finances, en plus des dispositions générales applicables tant aux communes qu'à la collectivité départementale devenu département.

Le statut communal fait l'objet de l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités locales (partie législative).

³⁴² . a/ Le savoir faire acquis par chaque niveau de collectivité ; b/ Le niveau idoine de péréquation entre collectivités ; c/ La nature ou l'objet des compétences ; d/ La distinction entre compétences normatives et gestion courante ; e/ L'ampleur des dépenses actuellement exposées par chaque niveau comme principe d'attribution de la totalité des compétences correspondantes.

³⁴³ . Attali, J., 2008, Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, La documentation Française, La proposition 260 avait pour objectif la suppression en 10 ans de l'échelon départemental.

³⁴⁴ . Dantonel-Cor, N., 2009, « Les collectivités territoriales et l'environnement », in Petit, Y. (dir), *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 109

³⁴⁵ . Faberon, J.-Y. ; Ziller, J., 2007, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, p. 297

L'objectif est un régime communal de droit commun par un processus progressif identique à celui qui a conduit à la départementalisation, avec un allègement de la tutelle sur les actes en 2004 et sa suppression en 2007.

Le fonds intercommunal de péréquation pour les communes de Mayotte a été créé par la loi du 11 juillet 2001 (article 39) avec un décret d'application du 29 avril 2002. Il est doté d'une section de fonctionnement et d'une section d'investissement.

C'est certainement en raison de l'organisation tardive du territoire que Mayotte diffère des autres départements Français. Là où un département « classique » est divisé en plusieurs dizaines de communes, Mayotte n'en compte que dix-sept.

La superficie moyenne d'une commune à Mayotte est de 21 km² malgré l'extrême petitesse de l'île.

Une commune mahoraise compte environ six fois et demi plus d'habitants que la moyenne des communes françaises (11000 habitants en moyenne pour les communes de Mayotte contre 1700 habitants en moyenne pour les communes de la métropole).

Cartographie des communes de Mayotte



b/ Les compétences des communes en matière d'environnement.

Les compétences municipales au titre de l'environnement sont extrêmement variées³⁴⁶.

-L'urbanisme constitue le support le plus tangible d'une politique communale d'environnement³⁴⁷.

Déjà, le décret d'application³⁴⁸ de la loi du 10 juillet 1976³⁴⁹, précisait dans son article 1^{er} « *que les préoccupations d'environnement sont prises en compte dans les documents d'urbanisme dans le cadre des procédures qui leurs sont propres* ».

La décentralisation de l'urbanisme au profit de la commune par la loi du 7 janvier 1983³⁵⁰ confirme cette obligation de prise en compte de l'environnement. L'article L.110³⁵¹ du code de l'urbanisme prône même l'idée qu'un équilibre doit être recherché entre la préservation de l'environnement et le développement urbain. Ainsi : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* ».

L'élaboration des règlements locaux d'urbanisme et le zonage issu des plans peuvent véhiculer une conception de l'environnement communal qui s'impose aux activités humaines. Ainsi, le maire délivre les permis de construire dans le respect des préoccupations d'environnement.

La réforme du droit de l'urbanisme par la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000³⁵², vise notamment à renforcer l'harmonisation des politiques d'aménagement avec les politiques environnementales.

Le développement durable fait son apparition dans les objectifs poursuivis par la commune : le nouvel article L.121-1 du code de l'urbanisme prévoit en effet, que « *Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales*

³⁴⁶ . Romi, R., 1998, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ.

³⁴⁷ . Nous traiterons plus en détail cette question dans la section deux de ce chapitre.

³⁴⁸ . Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

³⁴⁹ . Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

³⁵⁰ . Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre).

³⁵¹ . Article 8 de la LOI n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³⁵² . Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;

c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature »³⁵³.

La volonté de promouvoir une approche globale de l'environnement local se retrouve dans le contenu des plans locaux d'urbanisme, qui doivent présenter un « projet d'aménagement et de développement durable », définissant les orientations retenues par la commune, notamment en vue de « préserver la qualité architecturale et l'environnement »³⁵⁴.

-Le ramassage et l'élimination des déchets domestiques³⁵⁵.

-L'assainissement et l'épuration des eaux³⁵⁶.

-la création de ports de plaisance.

-La protection des espaces naturels³⁵⁷.

-L'affichage et la publicité³⁵⁸.

-L'information sur les risques³⁵⁹.

Il faut noter que les problèmes environnementaux excèdent souvent les compétences d'une seule commune, par leur étendue et le coût financier de leur traitement. C'est pourquoi, les communes ont intérêt à se regrouper pour organiser par exemple le recyclage des déchets, le ramassage et le traitement des ordures ménagères...

³⁵³ . Article 123 de la Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

³⁵⁴ . Article R 123-3 du code de l'urbanisme.

³⁵⁵ . Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.

³⁵⁶ . Article L. 2224-8 du CGCT.

³⁵⁷ . Article R 242-18 et L 242-15 du code de l'urbanisme.

³⁵⁸ . Loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré enseignes.

³⁵⁹ . Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

2/ Le « département-région de Mayotte »³⁶⁰.

a/ Présentation.

Depuis le 31 mars 2011 Mayotte est la première collectivité unique de France regroupant à la fois les compétences du département et de la Région.

La collectivité départementale qui existait auparavant exerçait déjà les compétences dévolues aux départements et aux régions ainsi que celles des régions d'outre-mer sauf exceptions précisées à l'article LO 6114-1 du CGCT.

Le Conseil général de Mayotte qui avait dix neuf membre avant le 31 mars 2011 se retrouve en tant que collectivité unique département région avec 23 membres. Le premier président élu est Monsieur Daniel Zaïdani.

Le département de Mayotte règle par ses délibérations les affaires de la collectivité. La loi organique du 21 février 2007 (DSIOM) dispose : « *Le Conseil général peut, lorsqu'il y a été habilité à sa demande par la loi ou par le décret, adapter aux caractéristiques et aux contraintes particulières de la collectivité les dispositions législatives ou réglementaires en vigueur* »³⁶¹. (article LO 6161-2).

Le Conseil général participe aux compétences de la France en matière de relation extérieure et de coopération régionale dans l'océan Indien (article LO 6161-12 à LO 6161-21).

Il est assisté d'un conseil économique et social et d'un conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE).

-Prévue dans les accords sur l'avenir de Mayotte de Janvier 2000, le CCEE a officiellement vu le jour le 16 juillet 2004 après élection de ses membres et installation de ces organes internes. C'est une assemblée consultative de la Collectivité Départementale de Mayotte qui a une mission de conseil auprès du Conseil Général. Le CCEE participe ainsi à l'élaboration de la politique culturelle, éducative et environnementale de la CDM.

Conformément à l'article L.3533-4, le CCEE a la possibilité de se saisir de toute question relevant de sa compétence. Toujours selon ce même article, le Conseil Général peut aussi saisir le CCEE de toute question ou texte en matière culturel, éducatif et environnemental. Il est tenu de consulter obligatoirement et préalablement le Conseil lors de la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de la CDM (Ce qui a été fait lors de l'élaboration du PADD en novembre 2004) et lors de l'élaboration du projet de budget de la CDM en ce qui concerne l'éducation, la culture, l'environnement et le tourisme. Les avis, rapports et études sont transmis, après adoption, au Président du Conseil Général.

b/ Compétences.

Mayotte regroupe les compétences des départements et des régions ainsi que celles dévolues aux régions d'outre-mer par les dispositions du chapitre III du titre III du livre IV de

³⁶⁰ .Constant, F., 2011, « Mayotte : un département français comme les autres ? », Regards sur l'actualité n° 369, Réforme des collectivités locales : quel bilan ?, La documentation française, p. 74.

³⁶¹ . Article LO 6161-2

la quatrième partie du code général de collectivités territoriales dans leur rédaction en vigueur à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2007-223 du 21 février 2007, soit le 23 février 2007, à l'exception de celles relatives :

-à la construction et à l'entretien général et technique des collèges et des lycées, à l'accueil, à la restauration, à l'hébergement dans ces établissements, au recrutement et à la gestion des personnels techniciens et ouvriers de service exerçant leurs missions dans les collèges et lycées ;

-à la construction, à l'aménagement, à l'entretien et à la gestion de la voirie classée en route nationale ;

-à la lutte contre les maladies vectorielles.

En matière d'environnement, cela veut dire que Mayotte a compétence sur les « *espaces naturels sensibles* »³⁶². Les espaces naturels sensibles sont le moyen pour les départements de préserver la qualité des sites, paysages et milieux naturels et de sauvegarder les habitats naturels. Depuis la loi du 2 février 1995³⁶³ et selon les termes de l'article L 142-1 du code de l'urbanisme, le département dispose de deux prérogatives pour « *élaborer et mettre en œuvre des espaces naturels sensibles, boisés ou non* » : il peut instituer une taxe départementale des espaces naturels sensibles et exercer un droit de préemption dans certaines zones délimitées par le Conseil général avec l'accord des communes concernées.

La commune, un établissement public chargé d'un parc national ou d'un parc naturel régional, l'État, peuvent se substituer au département si celui-ci n'exerce pas son droit de préemption.

Les départements sont également compétents en matière d'incendie et de secours (SDIS)³⁶⁴.

Les Conseils généraux ont aussi des compétences consultatives en matière d'aménagement. Le Préfet recueille leur avis lors de l'élaboration des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)³⁶⁵, des schémas de vocation piscicole et halieutique et des schémas de mise en valeur de la mer.

L'article LO 6161-42 du CGCT³⁶⁶ dispose que « *la collectivité départementale* » (devenu depuis département) de Mayotte élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte (PADD)³⁶⁷.

En ce qui concerne les compétences régionales de Mayotte. Mayotte peut prendre l'initiative d'une coopération transfrontalière avec des collectivités décentralisées étrangères, portant sur l'environnement et l'aménagement du territoire depuis la loi du 2 mars 1982³⁶⁸.

Cette forme de coopération décentralisée a été élargie à toute les collectivités territoriales qui peuvent passer des conventions avec des collectivités étrangères, participer avec elles à des sociétés d'économie mixte et à des groupements d'intérêt public³⁶⁹.

³⁶² . Prieur, M., 2006, « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », *RJE*, 2006, n°2, p. 185.

³⁶³ . Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

³⁶⁴ . Service départemental d'incendie et de secours.

³⁶⁵ . SDAGE de Mayotte 2010-2015, Préfecture de Mayotte.

³⁶⁶ . Créé par la Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM).

³⁶⁷ . PADD de Mayotte.

³⁶⁸ . Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

³⁶⁹ . Article L 1115-1 à 7 CGCT.

C'est cependant au travers de la planification que trouve à s'exprimer une véritable politique régionale de l'environnement. Les contrats de plan État région³⁷⁰, accords conclus entre l'État et les régions dans le but d'articuler la planification régionale au plan national, permettent aux régions de faire consacrer des objectifs prioritaires, éventuellement en matière d'environnement ou de développement durable. À Mayotte le CPER se matérialise sous la forme d'un contrat de projet État-Mayotte 2008-2014³⁷¹.

Un contrat de projet est un document de programmation unique, global et transversal par lequel l'État et la Collectivité s'engagent à apporter par voie contractuelle leurs concours pour financer les infrastructures nécessaires au développement économique et social du territoire.

Le XIIIème contrat de projet État-Mayotte est le fruit d'un travail important des services de l'État et de la collectivité, en partenariat avec les acteurs politiques, économiques et sociaux de Mayotte.

Ce contrat prend le relais de plusieurs documents de programmation qui existaient précédemment : le XIIème contrat de plan 2000-2004 prolongé jusqu'à fin 2006, la convention de développement 2003-2007 et la convention spécifique relative à l'éducation, qui a fonctionné jusque fin 2009.

Enfin, les régions d'outre-mer et la Corse bénéficient d'un régime particulier en matière d'aménagement de leur territoire, et par la même, de la protection de leur environnement. Les compétences des régions d'outre-mer ont été fixées par la loi du 2 août 1984. Celle-ci prévoit que les régions peuvent intervenir en matière d'agriculture, de forêt, de transport, de développement industriel, et établir leur propre plan, ainsi qu'un schéma d'aménagement régional qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement³⁷².

³⁷⁰ . Pontier, J.-M., 1989, « Les contrats de plan État-Région, technique nouvelle d'aménagement du territoire ? », *AJDA*, 1989, p. 330.

³⁷¹ . Contrat de Projet État-Mayotte 2008-2014, Préfecture de Mayotte.

³⁷² . Article L 4433-7 et R4433-1 CGCT.

SECTION II

LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DE MAYOTTE

À Mayotte, la protection de l'environnement et l'application du code de l'environnement passe aussi par une réflexion sur l'évolution du droit de l'urbanisme³⁷³ et du droit foncier. En effet, la réglementation de l'occupation des sols pose problème notamment dans la zone des cinquante pas géométriques, et l'application stricte de la loi littoral³⁷⁴ dans l'île aux parfums risque de dégénérer en conflit social et en mécontentement général des populations (§1).

Deux documents récents et importants, Le PADD³⁷⁵ de Mayotte et le SDAGE³⁷⁶ 2010-2015 de Mayotte donnent une idée des orientations que prendra l'île en matière d'aménagement du territoire et d'environnement dans les prochaines années. De même, le rôle important joué par la DAF³⁷⁷ de Mayotte ainsi que la création du parc naturel marin de Mayotte³⁷⁸ sont un signal fort de la volonté de l'État et de la collectivité d'imprimer à Mayotte un développement respectueux de l'environnement et concerné par les problématiques de développement durable (§ 2).

Paragraphe 1 : Les dispositions du code de l'environnement applicables à Mayotte et l'importance d'une réflexion conjointe sur le droit de l'urbanisme et l'application de la loi littoral.

En vertu de l'article L. 651-1 du code de l'environnement, et de l'article 2 de l'ordonnance n° 2007-1801 du 21 février 2007³⁷⁹, le code de l'environnement est applicable à Mayotte sous réserve de certaines adaptations prévues au Titre cinquième du Livre sixième, *dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française, à Wallis-et-Futuna, dans les terres australes et antarctiques françaises et à Mayotte*, de ce même code.

L'application du droit de l'environnement à Mayotte rentre cependant souvent en conflit avec la réalité de la mise en œuvre du droit de l'urbanisme et de la loi littoral.

³⁷³ . Sauvageot, F., 2009, « Le droit de l'urbanisme à Mayotte : état des lieux et perspectives départementales », *RJOI, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, numéro spécial p. 181.

³⁷⁴ . Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

³⁷⁵ . Plan d'aménagement et de développement durable.

³⁷⁶ . Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

³⁷⁷ . Direction de l'agriculture et de la forêt de Mayotte.

³⁷⁸ . Créé par Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte.

³⁷⁹ . Ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives.

A/ Contenu des dispositions du code de l'environnement applicables à Mayotte.

Les intitulés des chapitres du titre cinquième du livre sixième du code de l'environnement consacré aux dispositions applicables à Mayotte, reprennent les intitulés des livres principaux du code de l'environnement. On y retrouve un chapitre premier qui concerne les dispositions communes, un chapitre deuxième sur les milieux physiques, un chapitre troisième sur les espaces naturels, un chapitre quatrième sur la faune et la flore, enfin un chapitre sixième sur la prévention des pollutions des risques et des nuisances.

1/ Les dispositions communes, les dispositions concernant les milieux physiques et les dispositions concernant les espaces naturels.

Dans l'ensemble de ces dispositions qui regroupent 19 articles, les dispositions communes des articles L. 651-3 et suivant sont particulièrement importantes car elles aménagent pour Mayotte le droit de l'enquête publique. Pour ce qui est des chapitres sur les milieux physiques et les espaces naturels le titre cinq adapte les dispositions du code aux spécificités mahoraises.

a/ L'obligation d'enquête publique environnementale et l'étude d'impact à Mayotte.

L'article L. 651-3 du code de l'environnement dispose : *« pour l'application à Mayotte des dispositions de la partie législative du présent code prévoyant une enquête publique, cette formalité est remplacée par la mise à disposition du public du dossier. (ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005³⁸⁰)*

Un arrêté du représentant de l'État précise notamment le contenu du dossier mis à disposition du public, la durée et les conditions de cette mise à disposition. Toutefois, le représentant de l'État à Mayotte peut décider de soumettre à enquête publique des catégories d'aménagement, d'ouvrages où de travaux qui, par leur nature, leur importance ou leur localisation sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement ».

Cette disposition est issue de l'article 7 de l'ordonnance n° 92-1068 du premier octobre 1992³⁸¹ dans sa version initiale.

Il convient ici de préciser que cet article ne dispense pas Mayotte de la réglementation qui concerne les études d'impacts et qui sont rassemblées sous l'article L. 122-1 du code de l'environnement qui dispose dans son deuxième alinéa : *« (...) Les études préalables à la réalisation d'aménagement ou d'ouvrages qui, par l'importance de leur dimension ou leur incidence sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences (...) ».*

³⁸⁰ . Ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte.

³⁸¹ . Ordonnance n° 92-1068 du 1er octobre 1992 portant extension et adaptation dans la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions relatives à la lutte contre la pollution.

Pour Mayotte, un arrêté préfectoral de 2006³⁸² fixe les procédures d'instruction et le contenu que doivent revêtir les études d'impact et les notices d'impact.

b/ L'adaptation du droit des milieux physiques et des espaces naturels.

Concernant les milieux physiques et les espaces naturels, ce sont les chapitres 2 et 3 du titre Cinquième du livre sixième du code de l'environnement qui s'appliquent.

-Pour les milieux physiques, il est à noter le rôle important conféré au Préfet dans l'article L. 652-2 du code : « *Le représentant de l'État assure la conservation, la gestion et la police des eaux superficielles et souterraines sur le territoire de Mayotte.*

Il prescrit les dispositions propres à maintenir le libre écoulement et la répartition des eaux ainsi qu'à préserver la sécurité et la salubrité publique.

Il exerce les attributions confiées aux autorités administratives de l'État pour l'application des dispositions des chapitres Ier à VII du titre I^{er} du Livre II.

Il peut compléter la réglementation applicable en matière de conservation de gestion et de protection des eaux en vue de protéger de la pollution les eaux du lagon ; le littoral et le récif corallien ».

-Pour les espaces naturels on peut relever la compétence tronquée du Conseil général qui représente aussi la région de Mayotte puisque l'article L. 653-3 dispose que ne sont pas applicables à Mayotte les dispositions des II et III de l'article L. 332-2 du code de l'environnement. C'est-à-dire que le Conseil général de Mayotte ne peut de sa propre initiative ou à la demande des propriétaires concernés, classer comme réserve naturelle régionale les propriétés présentant un intérêt pour la faune, la flore, le patrimoine géologique ou paléontologique ou d'une manière générale pour la protection des milieux naturels.

2/ Les dispositions concernant la faune et la flore et les dispositions concernant la prévention des pollutions, des risques et des nuisances.

Les dispositions des chapitre IV et V du titre cinquième du Livre sixième du code de l'environnement concernent la faune et la flore et la prévention des pollutions, des risques et des nuisances. Elles tiennent en 17 articles.

a/ La protection de la faune et de la flore de Mayotte.

La protection de la faune et de la flore de Mayotte compte tenu des particularités de la situation et au regard des intérêts mentionnés à l'article L.110-1 du code de l'environnement

³⁸² . Arrêté N° 18/DAF/SEAU/2006 fixant les procédures d'instruction d'étude d'impact et de notice d'impact, les conditions de la mise à disposition du public de l'étude d'impact et la liste des installations ouvrages travaux et aménagements (IOTA) dont la réalisation doit être précédée par une étude d'impact ou une notice d'impact.

nécessite conformément à l'article 654-3 du même code un aménagement de la liste prévue à l'article L. 412-1 du code de l'environnement.

L'article L. 110-1 du code de l'environnement est particulièrement important pour fonder les principes directeurs de la discipline encore jeune qu'est le droit de l'environnement. Il trouve sa source dans l'article premier de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature³⁸³. Il dispose : « *I. Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*

II. Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenue des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° Le principe pollueur – payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur.

4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

L'article L. 412-1 du code de l'environnement dispose : « *la production, la détention, la cession à titre gratuit ou onéreux, l'utilisation, le transport, l'introduction qu'elle qu'en soit l'origine, l'importation sous tout régime douaniers, l'exportation, la réexportation de tout ou partie d'animaux d'espèces non domestiques et de leurs produits ainsi que des végétaux d'espèces non domestiques et de leurs semences ou parties de plantes, dont la liste est fixée par arrêtés³⁸⁴ conjoints du ministre chargé de l'environnement et, en tant que besoin, du ou des ministres compétents, s'ils en font la demande, doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée dans les conditions et selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'État ».*

À Mayotte, un arrêté préfectoral n°347/DAF du 7 août 2000³⁸⁵ fixe la liste des espèces protégées et complète ainsi les arrêtés ministériel fixant les listes d'espèces protégées (mammifères, oiseaux, insectes, plantes...) et les modalités de leur protection.

³⁸³ . Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

³⁸⁴ . C'est nous qui soulignons.

³⁸⁵ . Arrêté préfectoral n°347/DAF du 7 août 2000.

On pourrait consulter avec profit sur ces questions le règlement de la commission européenne du 4 mai 2006³⁸⁶ portant modalité d'application du règlement CE n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvage par le contrôle de leur commerce, sans négliger pour autant la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973³⁸⁷ connue par son sigle CITES³⁸⁸ dénommée aussi convention de Washington.

b/ La prévention des pollutions, des risques et des nuisances à Mayotte.

Il s'agit surtout de l'application à Mayotte des articles L. 541-1 à L. 541-50 du code de l'environnement à Mayotte.

Ces articles concernent les déchets. Notamment l'élimination des déchets et la récupération des matériaux ; la production et la distribution de produits générateurs de déchets ; la collecte des déchets ménagers et assimilés ; la récupération des déchets.

Dans ce domaine, sous réserve de quelques adaptations, le droit commun s'applique.

Les adaptations consistent souvent à conférer au Préfet des compétences qui en droit commun relèvent de la région, du département ou de la commune.

Ainsi, l'article L. 655-6 dispose, à propos du projet de plan départemental d'élimination des déchets ménagers et autres déchets prévu à l'article L. 541-14 que au lieu d'être élaboré sous la responsabilité et à l'initiative du Président du Conseil général, « V. le projet de plan est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'État. Toutefois, cette compétence est transférée, à sa demande, au Conseil général.

VI . Il est établi après concertation au sein d'une commission consultative composée de représentant des communes et de leurs groupements, de la collectivité départementale, de l'État, des organismes publics et des professionnels intéressés et des associations agréées de protection de l'environnement.

VII . Le projet de plan est soumis pour avis au conseil général et au conseil d'hygiène

VIII . Le projet de plan, éventuellement modifié pour tenir compte des avis émis en application du VII, est mis à la disposition du public pendant deux mois, puis approuvé par le représentant de l'État ».

B/ La difficile réception des contraintes environnementales liées au droit de l'urbanisme et à la loi littoral.

Malgré une ordonnance du 31 mai 2012 qui est censée rapprocher les règles législatives applicables à Mayotte et les dispositions de droit commun prévues par le code de

³⁸⁶ . Règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 avril 2006 portant modalité d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvage par le contrôle de leur commerce.

³⁸⁷ . Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973

³⁸⁸ . Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.

l'urbanisme, il faut bien reconnaître que la réalité de l'urbanisme à Mayotte relève plus de « *l'anarchie urbanistique* » que de l'observance rigoureuse de la règle.

De même, la loi littoral³⁸⁹ a du mal à trouver une application concrète à Mayotte du fait de l'existence de nombreuses habitations dans la zone dite des cinquante pas géométriques.

1/ La complexe application du droit de l'urbanisme à Mayotte.

La bonne application des règles d'urbanisme devrait être un gage de respect et de protection de l'environnement des territoires. C'est l'impression que donne l'article L. 110 du code de l'urbanisme qui est ainsi rédigé : « *Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement* »³⁹⁰.

Si les principes de l'ordonnance et de cet article sont clairs et ambitieux, la réalité sur le terrain en est encore trop éloignée et un travail de rattrapage important devra être engagé par l'État et les collectivités territoriales concernées.

a/ Exposé de l'ordonnance du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme³⁹¹.

L'ordonnance du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme entrera en vigueur à une date déterminée par décret au plus tard au 1^{er} janvier 2013.

Cette ordonnance est prise pour abrogation du Livre VII du code de l'urbanisme relatif aux dispositions applicables à Mayotte et intègre les dernières mesures spécifiques à Mayotte dans chacun des livres, titres ou chapitres correspondants du code de l'urbanisme en

³⁸⁹. Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

³⁹⁰. Voir aussi, article 8, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³⁹¹. Ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme.

prévoyant notamment que le code de l'urbanisme est applicable à Mayotte sous réserve des dispositions particulières prévues par l'ordonnance. L'ordonnance organise la mise à jour de la référence aux schémas d'aménagement régionaux des régions d'outre-mer, afin de préciser que, pour l'application du principe de l'urbanisation limitée, le schéma d'aménagement régional de Mayotte a, comme les autres schémas d'aménagement régionaux d'outre-mer, valeur de schéma de cohérence territoriale.

Un rapport sur l'ordonnance³⁹², fait au Président de la République, précise l'ensemble des adaptations qui demeurent en matière de droit de l'urbanisme.

Parmi les dérogations, il convient dans la problématique du droit de l'environnement et du développement durable d'attacher une attention toute particulière à l'article 7 de l'ordonnance, notamment dans son III, qui dispose, « *Jusqu'au 22 juin 2019, il peut être dérogé, à titre exceptionnel et dans le respect des prescriptions des articles L. 146-2 et L. 146-6 du code de l'urbanisme, au principe d'urbanisation en continuité défini au I de l'article L. 146-4 de ce code pour un petit nombre d'opérations touristiques ou hôtelières d'importance limitée prévues par ce plan ou, dans le cas où ce plan a fait l'objet d'une révision, par le schéma d'aménagement régional, sous réserve que ce plan ou ce schéma justifie que ces opérations respectent les objectifs de protection du patrimoine naturel, de la faune et de la flore, du paysage et des sites.*

Les constructions, installations et travaux nécessaires à leur réalisation sont autorisés par le préfet de Mayotte, après avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, et ne peuvent entraîner aucune extension ultérieure de l'urbanisation. Ils sont soumis pour avis à la commission mentionnée à l'article L. 182-23 du code rural et de la pêche maritime lorsqu'ils ont pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles ».

Cet article donne une fenêtre de possibilités de constructions jusqu'en 2019. Il ne faudrait pas que cette possibilité conduise à une trop grande augmentation des investissements immobiliers qui pourrait remettre en cause l'équilibre environnemental de l'île.

b/ L'anarchie urbanistique de Mayotte.

La réalité de l'urbanisme à Mayotte ne correspond pas aux standards métropolitains. De nombreux problèmes qui sont en voie de disparition en métropole sont encore très souvent présents à Mayotte.

Ainsi, l'observateur des villes et villages mahorais sera frappé par l'absence très fréquente d'infrastructures urbaines normalisées comme des trottoirs ou des places publiques biens aménagés. Cela est vrai à Mamoudzou et encore plus dans les autres communes.

De même, les constructions sont souvent établies de manière anarchique, sans véritable logique, ce qui donne une impression certes de liberté mais aussi de désorganisation, d'improvisation et de fragilité.

Les constructions sont rarement réalisées « *en dur* » et il est frappant de constater que les principales constructions modernes sont souvent des bâtiments publics comme les collèges

³⁹² . Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme, JORF n°0126 du 1 juin 2012 page 9453.

ou les lycées. Ces constructions modernes s'intègrent mal à l'habitat traditionnel fait de petites habitations éparpillées sur le territoire de la commune.

On ne peut que douter du caractère légal et conforme au droit de l'urbanisme d'un grand nombre de constructions de fortunes réalisées sur les bords de routes ou les collines avec de la tôle comme tout matériaux de construction. Ces baraques de terre et de tôle appelées les « *Bangas* » sont souvent dépourvues d'assainissement, l'électricité est bricolée, des tuyaux d'arrivée d'eau sont rafistolés, Les poules, les chèvres et les Zébus cohabitent sans réglementation visible, les ordures ménagères sont dispersées le long des routes... Des hommes, des femmes et des enfants français ou étrangers en situation irrégulière arrivent à vivre ou survivre dans ces conditions.

Il est vrai que l'immigration illégale en provenance de l'Union des Comores, de Madagascar et des autres pays de l'Afrique de l'est est souvent présentée comme la principale raison de la constitution aux abords des communes de bidonvilles ou de quartiers d'habitats informels. Ainsi, Kaweni en lisière de la capitale économique Mamoudzou est-il souvent présenté comme le plus grand bidonville de France.

L'application progressive du droit de l'urbanisme prévue par l'ordonnance du 31 mai 2012 devrait si sa mise en œuvre est faite avec rigueur et compréhension permettre à terme d'améliorer la situation des villes et villages mahorais. L'objectif de développement durable présent dans de nombreux textes internationaux, européens et nationaux devrait interpeller nos gouvernants et nos responsables locaux sur l'importance de l'amélioration de l'urbanisme à Mayotte.

2/ Les difficultés d'application de la loi littoral à Mayotte³⁹³.

La loi littoral adaptée à Mayotte sera difficile à appliquer compte tenu de l'existence séculaire d'habitations situées dans la zone des cinquante pas géométriques c'est-à-dire théoriquement et en vertu de la loi sur le domaine public maritime.

a/ Présentation de la loi.

La loi du 3 janvier 1986³⁹⁴ relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral se veut l'expression et l'instrument juridique d'une politique globale du littoral coordonnant un certain nombre de moyens au service d'objectifs divergents qu'il s'agit de concilier au mieux de l'intérêt général défini comme le développement durable.

Le régime de protection du littoral applicable à Mayotte est un régime adapté du droit commun. Il s'inspire du régime particulier des départements d'outre-mer.

Le droit commun du littoral de l'article L 146-1 à 9 du code de l'urbanisme est aménagé par les dispositions particulières au littoral de Mayotte de l'article L 711-1 à 5.

³⁹³ . Bordereaux, L. ; Braud, X., 2009, *Droit du littoral*, Gualino.

³⁹⁴ . Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Voir, Calderaro, N. ; Lacrouts, J., 2009, *Droit du littoral*, Le Moniteur ; Coulombie, H. ; Le Marchand, C., 2009, *Droit du littoral et de la montagne*, Litec.

L'article L 711-3 est particulièrement important et constitue une sorte de politique d'urbanisme et d'environnement à lui tout seul : « I. Pour l'application de l'article L. 146-4, les dispositions des II et III sont remplacées par les dispositions suivantes :

II. - Dans les espaces proches du rivage, l'extension de l'urbanisation n'est admise et les opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par un chapitre particulier du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte.

En l'absence d'un tel plan approuvé, l'urbanisation peut être autorisée à titre exceptionnel et sur délibération motivée du conseil municipal par l'autorité administrative dans des conditions et selon les modalités définies par décret en Conseil d'État. Le plan local d'urbanisme doit être, le cas échéant, mis en conformité avec cette autorisation.

III. - Un arrêté du représentant de l'État à Mayotte détermine une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite "des cinquante pas géométriques" définie à l'article L. 5331-4 du code général de la propriété des personnes publiques. À défaut de délimitation ou lorsque la réserve domaniale n'a pas été instituée, cette bande littorale est d'une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage.

En dehors des espaces urbanisés, les terrains situés dans la bande littorale définie à l'alinéa précédent sont réservés aux installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

Des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation sont ménagés entre les zones urbanisables.

Les constructions et aménagements sont interdits sur le littoral quand leur implantation porte atteinte aux milieux particuliers que constituent les plages de sable, les mangroves, les lagons et les récifs coralliens.

IV- Dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte, il peut être dérogé, à titre exceptionnel et dans le respect des prescriptions des articles L. 146-2 et L. 146-6, au principe d'urbanisation en continuité défini au I de l'article L. 146-4 pour un petit nombre d'opérations touristiques ou hôtelières d'importance limitée prévues par ce plan, sous réserve qu'il justifie que ces opérations respectent les objectifs de protection du patrimoine naturel, de la faune et de la flore, du paysage et des sites. Les constructions, installations et travaux nécessaires à leur réalisation sont autorisés par le représentant de l'Etat à Mayotte et ne peuvent entraîner aucune extension ultérieure de l'urbanisation ».

On notera à la lecture de cet article le rôle majeur du PADD de Mayotte dans la politique d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement de Mayotte.

Faisant écho aux dispositions particulières au littoral dans les départements d'outre-mer, le droit applicable à Mayotte connaît deux axes d'adaptation. Tout d'abord, certaines dispositions du droit commun restent inapplicables à Mayotte. Ensuite, certaines dispositions de droit commun déclarées applicables se voient très largement réécrites pour leur mise en œuvre à Mayotte.

Les dispositions inapplicables sont au nombre de deux. la première concerne l'article L 146-1 du code de l'urbanisme relatif au champ d'application territorial du dispositif de

protection du littoral. Sur cette question, l'article 711-1 alinéa 1 dispose que les dispositions du chapitre 2 « *dispositions particulières au littoral de Mayotte* » s'appliquent « *dans l'ensemble des communes de Mayotte* ». En second lieu, l'application de l'article L 146-9 du code de l'urbanisme relatif aux plans d'eau des communes incluses dans le champ d'application de la loi Montagne³⁹⁵ se trouve logiquement écarté à Mayotte dans la mesure où cette même loi est inapplicable à Mayotte.

Surtout, il convient de remarquer que l'article L 146-4, disposition centrale du régime de droit commun de protection du littoral se trouve presque complètement réécrit pour son application à Mayotte, le législateur s'inspirant du régime des départements d'outre-mer des articles L 156-1 et suivant du code de l'urbanisme³⁹⁶.

En matière d'espaces, à côté des règles applicables sur l'ensemble de la commune et celles relatives aux espaces proches du rivage, le régime applicable à Mayotte prévoit que la bande littorale n'est pas la bande des 100 mètres à partir de la limite haute du rivage de l'article L 146-4 III, mais « *une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques* » définie à l'article L. 5331-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

La coutume a fait naître dans les DOM la « *zone des cinquante pas du Roi* », devenue réserve domaniale et correspondant à une bande de 81, 20 m parallèle au rivage. Le législateur de 1986 a préféré adapter la bande des 100 mètres métropolitaine dans les DOM en la calquant sur la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques (article L 711-3 III pour Mayotte supra).

La fameuse zone dite des cinquante pas géométriques soulève beaucoup de questions et de difficultés juridiques. Née sous l'ancien régime et historiquement liée à la défense des colonies³⁹⁷, déclassée dans le domaine privé de l'État par le décret n°55-885 du 30 juin 1955, cette zone a été incorporée au domaine public maritime par la loi littoral du 3 janvier 1986 complétée par la loi du 30 décembre 1996³⁹⁸.

Le régime de la bande littorale de Mayotte était pratiquement identique à celui applicable dans les départements d'outre-mer. Cela est d'autant plus vrai aujourd'hui avec la départementalisation de Mayotte. On notera seulement que l'article 711-3 alinéa 4, fait référence à l'interdiction des constructions et aménagement quand leur implantation porte atteinte aux milieux particuliers que constituent les plages de sables, les mangroves, les lagons et les récifs coralliens, alors que l'article L. 158 alinéa 8 se borne à viser les « *atteintes au caractère paysager* ».

³⁹⁵ . Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Voir, Pasquier, K., 2001, *Loi Montagne et loi littoral : des lois d'aménagement et d'urbanisme aux dispositions particulières. Illustration du phénomène de territorialisation du droit*, Thèse de droit Public, Université de Nice Sophia-Antipolis.

³⁹⁶ . Douence, J. CL., 2001, « La loi littoral et les départements d'outre-mer », in, Faberon, J. Y., (sous la direction de), *La mer outre-mer*, L'Harmattan, p. 139 ; Sauvageot, F., 2009, « Le droit de l'urbanisme à Mayotte : état des lieux et perspectives départementales », *RJOI, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, numéro spécial p. 181.

³⁹⁷ . Guibert, H. D., 1911, *Étude sur les cinquante pas géométriques dans nos colonies*, Thèse en droit public, Université de Paris.

³⁹⁸ . Moutoussamy, M., 1998, « Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM, Innovations essentielles et limites », *revue du CRPLC*, 10/ 1998 p. 305 ; Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

b/ Les adaptations du décret du 6 octobre 2010³⁹⁹.

La loi de programme pour l'outre-mer⁴⁰⁰ (n° 2003-660 du 21 juillet 2003)⁴⁰¹ habilite le Gouvernement à actualiser et à étendre à Mayotte par ordonnance prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, avec les adaptations nécessaires, les dispositions relatives au droit domanial, au droit foncier, au droit de l'urbanisme et plus particulièrement à la protection, l'aménagement et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques.

L'ordonnance du 28 juillet 2005 crée, dans le code de l'urbanisme, un nouveau livre VII consacré à Mayotte. Cela permet de prendre en considération d'importantes évolutions du droit de l'urbanisme issues de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « *urbanisme et habitat* ».

L'ordonnance de 2005 intègre l'évolution statutaire de Mayotte depuis l'accord dit « *de Paris* » du 27 janvier 2000 et loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. Cette loi a notamment introduit une décentralisation des autorisations d'occupation des sols à Mayotte alors même que les dispositions du code local ne prévoyaient pas la totale maîtrise par les communes de leurs documents d'urbanisme, les plans d'occupation des sols étant par exemple toujours approuvés par le représentant de l'État.

L'ordonnance de 2005 prévoit une large extension à Mayotte des dispositions du code de l'urbanisme applicables en métropole et dans les départements d'outre-mer, tout en les adaptant en tant que de besoin au contexte administratif et social de Mayotte. Son entrée en vigueur qui était prévue au 1^{er} janvier 2006 sera reportée au 6 octobre 2010.

L'article 1^{er} crée un nouveau livre VII dans le code de l'urbanisme, organisé en six titres.

Le titre 1^{er} énumère, dans un chapitre 1^{er}, les articles issus du livre 1^{er} du code de l'urbanisme applicables à Mayotte. Ce livre traite des règles générales d'urbanisme. L'ensemble de ses dispositions est étendu sauf celles relatives aux schémas de cohérence territoriaux, en raison d'une part du caractère encore très embryonnaire de l'intercommunalité à Mayotte, et d'autre part de l'approbation, par décret en Conseil d'État, du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte, document d'urbanisme stratégique qui sera applicable sur l'ensemble du territoire mahorais. L'article 3 de l'ordonnance prévoit une obligation de compatibilité de l'ensemble des documents d'urbanisme et notamment des plans locaux de l'habitat, des plans de déplacement urbains ou encore des grosses opérations d'aménagement avec ce plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte.

Sont introduits la plupart des apports de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains : ainsi, le plan local d'urbanisme,

³⁹⁹ . Décret n° 2010-1178 du 6 octobre 2010 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'application du droit de l'urbanisme à Mayotte.

⁴⁰⁰ . Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 (c du 7° du I de l'article 62).

⁴⁰¹ . Luchaire, F., 2003, « L'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public*, 2003 (6), p. 1789, Le Bot, O., 2004, « La loi de programme pour l'outre-mer : interprétation du statut civil de droit local », *Dalloz*, 2004 (18), p. 1272.

document exprimant le projet de la commune, se substitue aux plans d'occupation des sols, tandis que les communes plus rurales pourront se doter de cartes communales, véritables documents d'urbanisme opposables aux tiers. Les collectivités acquièrent par ailleurs la maîtrise des documents d'urbanisme telle qu'elle est prévue par le droit commun : le conseil municipal adopte ainsi les plans locaux d'urbanisme et élabore les cartes communales.

L'ordonnance rend applicables les taxes d'urbanisme (taxe locale d'équipement et taxe départementale des espaces naturels sensibles). Une délibération de la collectivité départementale sera toutefois nécessaire pour leur mise en place.

Au sein d'un deuxième chapitre du titre 1^{er} sont détaillées les adaptations rendues nécessaires à Mayotte pour l'application des dispositions issues de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 dite « *loi littoral* ». L'application de cette loi à Mayotte se justifie par le fait que seize des dix-sept communes de l'île se situent sur le littoral, qui subit de plus une forte pression foncière. Les dispositions de cette loi sont par contre adaptées, eu égard aux spécificités de l'île, à l'existence de la zone dite des cinquante pas géométriques (qui tient lieu de la bande des 100 mètres applicable en métropole), et enfin pour permettre la réalisation de quelques projets touristiques, prévus par le projet de plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte. L'ordonnance prévoit ainsi une procédure dérogatoire au principe de l'urbanisation en continuité pour quelques opérations touristiques en nombre limité. Cette faculté, très encadrée, est ouverte à titre transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2019. Les permis de construire résultant de cette dérogation relèveront de la compétence du représentant de l'État à Mayotte.

Le titre 2 étend les dispositions du livre 2 relatif à la préemption et aux réserves foncières. Les communes disposent désormais, conformément au droit commun, de la possibilité de préempter en milieu urbain alors que le code local réservait l'exercice de cette compétence sur l'ensemble du territoire de l'île à la seule collectivité de Mayotte (qui la délègue au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles [CNASEA]⁴⁰², en vertu de l'article 49 de la loi statutaire précitée). En l'absence de société d'aménagement foncier et d'établissement rural à Mayotte et afin de ne pas créer un vide juridique à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, il a été nécessaire d'introduire un droit de préemption en zone agricole au bénéfice de la collectivité. Une harmonisation des textes avec ces dispositions est opérée dans le cadre de l'article 2 de l'ordonnance modifiant le code du domaine de l'État et des collectivités publiques applicable à Mayotte.

Le titre 3 reprend le livre 3 du code consacré à l'aménagement foncier. Il permet l'introduction à Mayotte des zones d'aménagement concerté, important outil d'aménagement non prévu par le code local ; de même, le régime du lotissement, déjà existant à Mayotte, devient celui de droit commun, ce qui introduit, par exemple, la faculté de modifier le règlement de lotissement, alors qu'auparavant ce document était figé. Par ailleurs, l'État et les collectivités locales, et le cas échéant l'Union européenne, pourront réunir leurs participations

⁴⁰² . La mission locale du CNASEA à Mayotte exerce une mission prépondérante de mise en œuvre de la politique foncière définie par la collectivité territoriale. Elle a pour objectif de protéger les terres agricoles et de maîtriser une urbanisation rendue anarchique par la pression démographique ; voir, *Projet de loi relatif à Mayotte*, Rapport n° 361 (2000-2001) de M. José Balareello, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juin 2001.

financières au sein d'un fonds régional destiné à l'aménagement foncier et urbain, dispositif étendu moyennant quelques adaptations mineures.

Les dispositifs de protection des occupants se voient adaptés pour tenir compte de particularités locales, notamment de l'absence d'offre locative sociale permettant le relogement des occupants. De même, l'article 4 de l'ordonnance prévoit l'articulation de ces dispositifs avec l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte⁴⁰³.

Le titre 4 procède à l'extension limitée du livre 4, qui fixe les règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'occupation des sols.

Paragraphe 2 : La mise en œuvre de la politique environnementale.

Le département de Mayotte et la préfecture de Mayotte ont intérêt à travailler de concert avec les communes de Mayotte à la mise en œuvre d'une politique environnementale qui prenne en compte la nécessité du développement économique durable de l'île.

Dans cet objectif, avec le soutien technique et financier de l'État, Mayotte a développé des projets visant à l'amélioration des conditions de vie de sa population avec un souci de respect de l'environnement.

Il s'agit d'abord de l'élaboration de documents programmatiques dans les domaines de l'urbanisme et de la gestion de l'eau. Le PADD⁴⁰⁴ de Mayotte⁴⁰⁵ disponible pour le public depuis le 13 juillet 2010 est un document très important axé sur le développement d'un tourisme durable sur l'île avec le lancement de neuf projets d'autorisation de constructions d'hôtels et de résidences touristiques. De même, le SDAGE⁴⁰⁶ de Mayotte 2010-2015 est très important pour l'amélioration de la vie des populations et l'accès à l'eau potable. Il permettra notamment de lutter contre le gaspillage d'eau douce, ressource rare à Mayotte. (A)

Il s'agit aussi de préserver la richesse environnementale de Mayotte notamment sa forêt et son lagon. La préservation de la forêt est une mission attribuée à la DAAF de Mayotte⁴⁰⁷ et au service de ressources forestières (SRF) du Conseil général de Mayotte.

Le lagon fait l'objet d'une attention toute particulière compte tenu de sa beauté et de sa taille qui en fait l'un des plus grands du monde. Il est protégé aujourd'hui avec la création du parc naturel marin de Mayotte⁴⁰⁸. (B)

⁴⁰³ . Voir aussi, Ordonnance n°2005-704 du 24 juin 2005 portant adaptation des règles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

⁴⁰⁴ . Plan d'aménagement et de développement durable.

⁴⁰⁵ . PADD de Mayotte, Conseil Général de Mayotte.

⁴⁰⁶ . Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.

⁴⁰⁷ . Direction de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt de Mayotte.

⁴⁰⁸ . Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte ; Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

A/ Les documents programmatiques (PADD, SDAGE).

Si l'on exclu le contrat de plan État-Mayotte que nous examinerons dans un chapitre sur les perspectives de développement durable pour Mayotte, les documents programmatiques les plus importants pour Mayotte sont bien le PADD et le SDAGE.

1/ Le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte.

Au-delà des fondements juridiques de ce document, c'est bien le contenu et l'impact qu'il aura sur le développement futur de l'île qui intéresse les mahorais.

a/ Le fondement juridique du PADD de Mayotte.

Le fondement législatif du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte ne se trouve pas dans les dispositions particulières à Mayotte du livre VII du code de l'urbanisme, mais dans l'article LO 6161-42 du code général des collectivités territoriales. Cet article est réécrit par la loi n° 2007-223 du 21 février 2007 : « *I. - La collectivité départementale de Mayotte élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte.*

Ce plan fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de Mayotte, ainsi que ceux de la préservation de son environnement.

Le plan définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques et de protection et de mise en valeur du territoire de Mayotte. Ces orientations respectent, dans une perspective de développement durable, l'équilibre entre les objectifs de renouvellement et de développement urbains, de diversité sociale de l'habitat, de préservation des activités agricoles et forestières ainsi que de protection des espaces naturels, des sites et des paysages.

Le plan détermine les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral, notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les mesures de protection du milieu marin. Le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte vaut schéma de mise en valeur de la mer, tel qu'il est défini par la législation relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral. Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre particulier au sein du plan.

Le plan détermine les principes de localisation des infrastructures de transport, des principaux équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines et des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de sa date d'approbation, le Conseil général procède à une analyse du plan et délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle. À défaut d'une telle délibération, le plan d'aménagement et de développement durable devient caduc.

II. - Le plan d'aménagement et de développement durable doit respecter :

1° Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire en vigueur à Mayotte ;

2° Les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national ;

3° La législation applicable en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits.

Le plan d'aménagement et de développement durable prend en compte les programmes de l'État et harmonise ceux des collectivités territoriales et de leurs établissements et services publics.

Les plans d'occupation des sols, les plans locaux d'urbanisme, les schémas d'aménagement de village ou de commune, les cartes communales, les programmes locaux de l'habitat, les plans de déplacements urbains, les schémas de développement commercial, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'État ainsi que les autorisations prévues par la législation relative à l'urbanisme commercial à Mayotte doivent être compatibles avec le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte.

III. - Le plan d'aménagement et de développement durable est élaboré à l'initiative et sous l'autorité du Conseil général selon une procédure conduite par le Président du Conseil général et déterminée par décret en Conseil d'État. L'État et les communes sont associés à cette élaboration. Les chambres consulaires le sont également, à leur demande, ainsi que les organisations professionnelles intéressées.

Le plan d'aménagement et de développement durable, assorti des avis des conseils consultatifs de la collectivité départementale, est mis, par le Président du Conseil général, à la disposition du public pendant deux mois, avant son adoption par le conseil général.

Le plan d'aménagement et de développement durable est approuvé par décret en Conseil d'État.

IV. - Le Conseil général procède aux modifications du plan d'aménagement et de développement durable demandées par le représentant de l'État pour assurer sa conformité aux règles visées au II et publiées postérieurement à l'approbation du plan. Si ces modifications n'ont pas été réalisées dans un délai de six mois à compter de la demande adressée au président du Conseil général, il y est procédé par décret en Conseil d'État.

En cas d'urgence, constatée par décret en conseil des ministres, il y est procédé sans délai par décret en Conseil d'État.

V- La collectivité bénéficie, pour l'établissement du plan d'aménagement et de développement durable, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, du concours particulier créé par la loi au sein de la dotation générale de décentralisation ».

b/ Objectifs et contenu du PADD de Mayotte.

Si les objectifs du PADD de Mayotte sont très ambitieux et englobent de nombreuses problématiques à la fois économiques, sociales, culturelles et environnementales, le contenu réel de ce plan tel qu'il est présenté sur le site internet du Conseil général de Mayotte concerne principalement le développement touristique de l'île et plus précisément l'autorisation de construire sur des zones jusque là préservées.

b1. Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) est le document de planification qui remplace le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) approuvé en 1998⁴⁰⁹. Il a été adopté par le Conseil général en décembre 2004, dans les délais fixés par la loi statutaire du 11 Juillet 2001. Le PADD s'appuie sur un modèle durable de développement spatial et se décline en deux axes :

- Répondre quantitativement aux besoins de 260 000 habitants en prévoyant un programme de développement ambitieux, ce qui mobilise un foncier très important.
- Préserver le cadre de vie et le patrimoine mahorais en engageant une politique volontariste d'équilibre du territoire et de préservation des espaces naturels.

Le PADD affirme deux exigences

- Préserver le littoral mahorais de toute transformation radicale de sa vocation actuelle dans l'attente des projets de développement plus précis de la part des collectivités locales (PLU)
- Limiter les risques d'une consommation foncière non maîtrisée, dans un contexte de raréfaction de l'espace disponible, en particulier sur le littoral, et ce, afin de préserver des capacités de développement pour l'avenir.

Il retient les principes suivants :

- Développer le territoire de manière équilibrée, par une politique de répartition des équipements et des services et par un développement des transports.
- Dans les zones rurales, les politiques de l'habitat visent à améliorer le confort et la qualité de vie pour les populations qui y vivent aujourd'hui et à satisfaire aux besoins des nouveaux ménages.
- Dans les zones urbaines, les politiques de l'habitat visent à répondre aux besoins de renouvellement des grandes zones d'habitat précaire et à satisfaire aux nouveaux besoins émergents en logement pour les primo-accédant et les jeunes ménages.
- Les espaces littoraux et marins font l'objet de prescriptions et de recommandations spécifiques.

Ces orientations sont traduites dans la carte de destination générale des sols qui définit la vocation des différentes parties du territoire à l'horizon du PADD (2017) et la carte des principaux équipements et infrastructures qui présente les principes de localisation des principaux équipements et services collectifs ainsi que des grandes infrastructures nécessaires au développement durable du territoire.

⁴⁰⁹ . Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Mayotte (S.R.A.D.T). Rapport. Direction de l'Équipement : Mamoudzou, 1998, 45 p.

L'urbanisme de Mayotte était jusqu'alors régi par un régime simplifié issu d'une ordonnance et d'arrêtés préfectoraux de 1990. L'ordonnance du 28 juillet 2005 a rénové en profondeur la législation, applicable depuis le 1^{er} janvier 2006, en adoptant un dispositif proche de celui en vigueur en métropole, notamment en ce qui concerne les documents d'urbanisme et la protection du littoral. Les 17 communes sont actuellement couvertes par des documents d'urbanisme élaborés sous le régime ancien : trois communes ont un POS approuvé, (Mamoudzou, Dzaoudzi-Labattoir, Pamandzi) les 14 autres ont un document simplifié appelé « *schéma d'aménagement de commune* » (SAC). Tous ces documents doivent, selon l'ordonnance du 28 juillet 2005, être remplacés par les documents de droit commun (Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou carte communale (CC)) avant le 1^{er} janvier 2011. Les communes engagent donc actuellement l'étude de leurs nouveaux documents qui devront notamment intégrer les dispositions d'aménagement du territoire du PADD de Mayotte, la loi littoral et les risques naturels qui ont été progressivement cartographiés par le BRGM⁴¹⁰ depuis 2004.

Le nombre de permis de construire déposés est en augmentation constante et représentait 875 dossiers en 2006⁴¹¹. Cependant, la construction réelle est très supérieure car beaucoup de personnes ne respectent pas encore la réglementation qui exige de demander préalablement l'autorisation de construire. De nombreuses infractions sont ainsi portées devant le tribunal administratif. L'ordonnance du 8 décembre 2005, applicable sur tout le territoire national, réforme la procédure des permis de construire et des autorisations d'urbanisme.

Cette réforme, qui est applicable depuis le 1^{er} juillet 2007, modifie en profondeur les dispositions du régime simplifié applicable jusqu'alors à Mayotte. Les nouvelles autorisations sont, comme en métropole, regroupées en 3 permis (de construire, d'aménager et de démolir) et une déclaration préalable pour les travaux moins importants. Les procédures sont améliorées, les délais d'instruction raccourcis et l'autorisation est tacite en cas de non-réponse dans les délais réglementaires.

b2. Le PADD de Mayotte se résume en réalité pour l'instant à une étude sur les orientations d'aménagement des sites stratégiques de développement touristique. Il se compose de trois phases.

La phase 1 commence par une analyse touristique générale de l'île de Mayotte. Puis des fiches de classement pour neuf sites sélectionnés dans le PADD pour accueillir des projets touristiques durables sont étudiées. Il s'agit des sites de :

- Bambo est
- Mironi Kanoua
- Mtsanga Gouela
- Mariam Lidi
- Mtsanga Chehi
- Mtsanga Hadsale
- Mtsanga Chanfi
- Mtsanga Tsoha

⁴¹⁰ . Bureau de recherche géologique et minière.

⁴¹¹ . Source : Conseil général de Mayotte.

-Mtsanga Hamaha

Pour chaque site est ensuite établi une fiche de synthèse, un plan de recollement, une analyse de l'aménagement, une analyse touristique, une analyse environnementale. Enfin, des annexes proposent une analyse environnementale complémentaire par site et une analyse détaillée par site.

-Il semble que l'État, la préfecture de Mayotte et le Conseil général de Mayotte fondent beaucoup d'espoirs sur le développement touristique de l'île aux parfums⁴¹². Le PADD dans son analyse touristique générale s'interroge sur le positionnement hôtelier de Mayotte.

Le plus gros de la capacité hôtelière de Mayotte se concentre sur Mamoudzou. Cette offre, en milieu urbain, se destine avant tout à accueillir une clientèle de type « affaires » (hôtel Iris, hôtel Caribou notamment). Deux établissements sortent du lot avec un positionnement touristique plus efficace : les hôtels Sakouli et le Jardin Mahoré. L'hôtel Sakouli, arrivé sur le marché en 2004-2005, est le produit le plus haut de gamme de l'île. Il est le produit le plus proche du « Resort », sans en avoir pour autant la capacité, les services et le niveau de qualité. C'est un produit intermédiaire. Le Jardin Mahoré, sur un site d'exception, est, quant à lui, résolument tourné vers des niches de marché (la plongée, l'écotourisme). Produit décalé de niveau 2*/ 3*, il travaille à la montée en gamme progressive de son offre. Cette progression qualitative est une nécessité pour Mayotte au regard de la qualité du site, et pour l'exploitation au regard de la structure de personnel.

Après l'étude du positionnement concurrentiel du parc hôtelier de Mayotte, le PADD liste les facteurs exogènes clés qui influencent le développement de l'activité hôtelière. En effet, Mayotte ne pourra se structurer sur le plan touristique que dans la mesure où elle sera capable de résorber l'impact négatif d'un certain nombre de facteurs sur le développement touristique. Ces facteurs concernent la problématique foncière ; la compréhension de l'importance de l'économie touristique par la population locale ; la stratégie de développement touristique ; le coût de la construction ; le problème de la déserte aérienne ; le coût du travail et la formation.

Le PADD fait aussi une présentation de l'offre hôtelière de Mayotte.

Avec ses 196 chambres d'hôtels⁴¹³, Mayotte n'est pas en mesure d'exister sur l'échiquier mondial du tourisme. Pour accroître sa fréquentation, l'île devra augmenter son offre hôtelière. Comme sur toutes les îles, c'est bien l'offre hôtelière qui permet de développer la demande. Néanmoins, dans un marché mondial déjà saturé d'offres, le développement hôtelier de Mayotte ne peut se faire de manière exponentielle. Le ratio nombre d'arrivées touristiques/nombre de chambres existantes constitue une approche fiable puisque basée sur le constat des îles voisines déjà structurées en matière de tourisme. Si l'on exclut le tourisme affinitaire et le tourisme d'affaires, la moyenne constatée sur les îles de l'Océan Indien faisant partie du panel varie de 60 à 65 arrivées touristiques par chambre, par an. Il a été évoqué l'objectif de 80 000 arrivées de touristes en séjour pour des raisons d'agrément. En se basant sur le ratio constaté sur les îles voisines, il faudrait alors à Mayotte 1230 chambres d'hôtels. Cela impliquerait le développement d'une offre de quelques 1000 nouvelles

⁴¹² . Bernardie-Tahir, N. ; El-Mahaboubi, O., 2001, « Mayotte : des parfums au tourisme. Les nouveaux enjeux du littoral », *Les cahiers d'outre-mer* 216 / octobre décembre 2001, p. 369.

⁴¹³ . Chiffres 2010, source : PADD de Mayotte.

chambres. Dans quelles échéances ? Il ne faut pas oublier le rôle important que jouent les gîtes et chambres d'hôtes. Elles devront continuer à le jouer à l'avenir.

Les sites prévus par le PADD ne seront, quoiqu'il en soit, de par leurs typologies, pas en mesure de les accueillir si l'on intègre un souci de préservation de l'environnement et de développement d'une offre bien intégrée dans les sites.

-L'analyse environnementale imposée par le PADD et très technique, est effectuée site par site. Elle prévoit une liste de bonnes pratiques environnementales pour tous les sites, en particulier pour la conception des projets hôteliers à proximité des sites de ponte des tortues marines⁴¹⁴.

Les phases 2 et 3 consistent en une étude sur les orientations d'aménagement des sites stratégiques de développement touristique inscrits au PADD de Mayotte. Le PADD fait ensuite des propositions d'aménagement pour six sites seulement : Bambo Est ; Mtsanga Chanfi ; Mtsanga Chei ; Mariam Lidi ; Mtsanga Gouela ; Mtsanga Tsoha.

Les 6 sites retenus présentent des caractéristiques écologiques, topographiques, d'accessibilité, d'environnement, d'orientation, de superficie différentes.

Certains sites, de par leur caractère exceptionnel, ne peuvent faire l'objet d'un développement banalisé ou inadapté.

Les propositions d'aménagement développées sur les sites ont pour but principal de déterminer des principes de répartition des activités et services de chaque équipement. Elles ne préfigurent aucun programme précis mais mettent en avant des stratégies d'implantation cohérentes par rapport aux potentiels de chaque site (ambiance, vues, qualités sensibles, environnement naturel, exotisme, spectaculaire, originalité, ambiance sonore,...).

Ces propositions permettent également de déterminer des logiques de cheminement réalistes par rapport aux contraintes physiques de chaque site. La topographie complexe de la majorité des sites étudiés, les besoins fonctionnels et les contraintes de sécurité limitent considérablement les hypothèses de tracés. L'accès à chaque site est tout autant contraint, il est donc logique que les hypothèses d'aménagement s'adaptent aux principes de circulation in-situ et non le contraire.

Malgré leur niveau de définition volontairement peu détaillé, les aménagements proposés suivent des principes communs déterminant une logique d'implantation cohérente d'un site à l'autre.

⁴¹⁴ . Ballorain, K. ; Nivert, N., 2009, « L'évolution statutaire de Mayotte et les enjeux environnementaux : l'exemple de la protection des tortues marines », *RJOI*, Numéro spécial 2009 : Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p. 209.

2/ Le SDAGE de Mayotte.

Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux est un document important⁴¹⁵, très concerné par la protection de l'environnement et le développement durable des territoires⁴¹⁶.

Les enjeux d'un tel document pour Mayotte sont très nombreux. L'environnement à Mayotte est aussi riche que fragile. La biodiversité est exceptionnelle aussi bien dans sa composante terrestre que marine, évoluant dans l'un des plus grand lagon du monde.

L'alimentation en eau potable doit faire l'objet d'une attention renouvelée pour éviter la pollution en amont des retenues. La gestion des déchets est loin d'être résolue. Les décharges « sauvages » sont des sources de pollution évidentes, notamment lorsque les eaux pluviales déferlent vers le lagon⁴¹⁷.

a/ Les objectifs généraux du SDAGE.

Institué par la loi sur l'eau de 1992⁴¹⁸, le SDAGE est un instrument de planification qui fixe pour chaque bassin hydrographique les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau dans l'intérêt général et dans le respect des principes de la directive cadre sur l'eau⁴¹⁹ et de la loi sur l'eau de 2006⁴²⁰, des objectifs environnementaux pour chaque masse d'eau (plans d'eau, tronçons de cours d'eau, estuaires, eaux côtières, eaux souterraines).

L'atteinte du « *bon état des eaux* » en 2015 est un des objectifs généraux, sauf exemptions (reports de délai, objectifs moins stricts) ou procédures particulières (masses d'eau artificielles ou fortement modifiées, projets répondant à des motifs d'intérêt général) dûment motivées dans le SDAGE.

Il détermine aussi les aménagements et les dispositions nécessaires pour prévenir la détérioration et assurer la protection et l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques, afin de réaliser les objectifs environnementaux, ainsi que les sous-bassins hydrographiques pour lesquels un SAGE devra être réalisé.

⁴¹⁵ . Drobenko, B., 2008, *L'essentiel du Droit de l'eau : À jour de la loi sur l'Eau et les Milieux aquatiques et de ses décrets d'application*, Gualino.

⁴¹⁶ . Breton, J.-M. ; Protécop, J. ; Ribot, C., 2008, *Gestion des ressources en eau et développement local durable (Caraïbes - Amérique latine - Océan Indien)*, Karthala.

⁴¹⁷ . Conseil général de l'environnement et du développement durable ; Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Rapport n° 00718, Rapport n° 10028, *Rapport sur la mise en œuvre du programme de mesures pour l'atteinte du bon état des eaux à Mayotte*, Établi par Jean-Louis BESEME et Jean-Louis RAVARD Ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, Septembre 2010.

⁴¹⁸ . Loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

⁴¹⁹ . La directive cadre sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000 (directive 2000/60) vise à donner une cohérence à l'ensemble de la législation avec une politique communautaire globale dans le domaine de l'eau. Elle définit un cadre pour la gestion et la protection des eaux par grand bassin hydrographique au plan européen avec une perspective de développement durable ; Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

⁴²⁰ . Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Un certain nombre de documents d'accompagnement complètent, à titre informatif, le SDAGE et permettent notamment de replacer celui-ci dans le cycle de gestion :

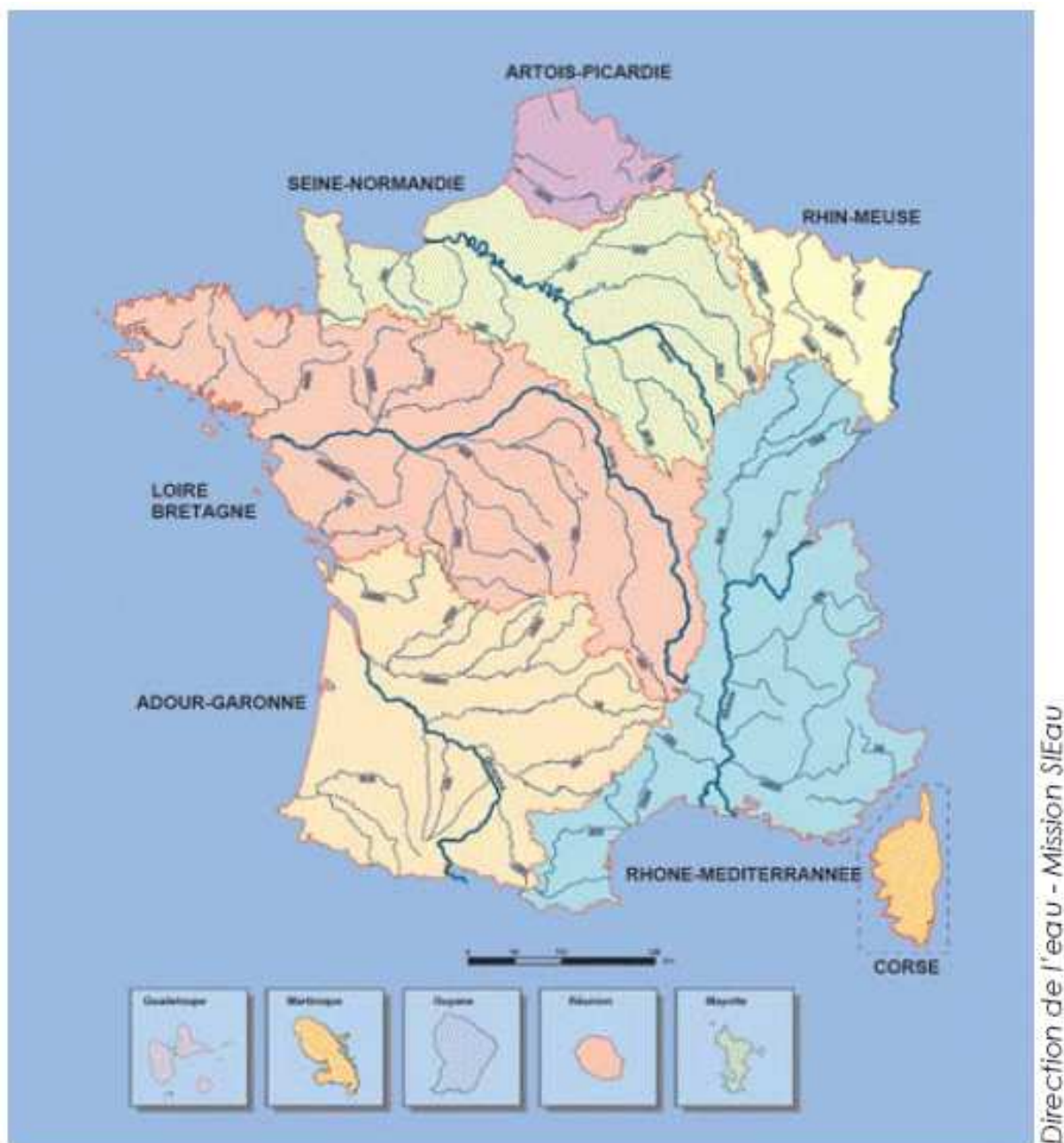
- une présentation synthétique relative à la gestion de l'eau à l'échelle du bassin ;
- une présentation des dispositions prises en matière de tarification de l'eau et de récupération des coûts afin de contribuer à la réalisation des objectifs du SDAGE ;
- le résumé du programme de mesures ;
- le résumé du programme de surveillance ;
- le dispositif de suivi destiné à évaluer la mise en œuvre du SDAGE ;
- un résumé des dispositions prises pour l'information et la consultation du public ainsi que la déclaration environnementale prévue à l'article L.122-10 du code de l'environnement ;
- une note d'évaluation du potentiel hydroélectrique à l'échelle du bassin hydrographique ;
- un document relatif aux eaux souterraines.

Les SDAGE adoptés fin 2009 couvriront la période 2010-2015, à l'issue de laquelle le cycle de gestion recommencera pour une nouvelle période de six ans, et ainsi de suite.

Ce document a une portée juridique qui s'impose aux décisions administratives en matière de police des eaux, notamment l'instruction des déclarations et autorisations administratives (rejets, urbanisme...). De plus, plusieurs autres documents de planification (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, schémas départementaux des carrières, plan d'aménagement et de développement durable...) doivent leur être compatibles ou rendus compatibles dans les 3 ans.

La France se compose de 7 bassins hydrographiques en métropole et 5 en outre-mer.

Carte des bassins hydrographiques en France⁴²¹



Pour ces 7 bassins métropolitains, les comités de bassin adoptent chacun le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui fixe les orientations générales, les objectifs et les dispositions à mettre en œuvre. Les dispositions administratives dans le domaine de l'eau et les documents d'urbanisme ne peuvent aller à l'encontre des dispositions contenues dans le SDAGE.

Une agence de l'eau, organe exécutif du comité de bassin, agit dans chaque bassin de métropole⁴²² pour concilier la gestion de l'eau avec le développement économique et le respect de l'environnement.

⁴²¹ . Source : www.eaufrance.fr

⁴²² . Dans les départements d'outre-mer, ce rôle est assuré par les offices de l'eau, établissements publics locaux.

b/ Les enjeux mahorais du SDAGE⁴²³.

Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) est un document de planification décentralisé qui définit, pour une période de six ans, les grandes orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre pour un bassin hydrographique donné. Il est établi en application de l'article L.212-1 du code de l'environnement.

En application de la loi 2001-616 du 11 juillet 2001, le territoire de Mayotte constitue un bassin hydrographique unique au sens européen.

Le SDAGE s'applique à l'ensemble des milieux aquatiques superficiels (cours d'eau, canaux, plans d'eau, eaux côtières et saumâtres) et souterrains (nappes libres et captives).

Le SDAGE a vocation à définir sur le bassin hydrographique considéré, en l'occurrence celui de Mayotte les grandes orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, tant sur ces aspects qualitatifs que quantitatifs.

Ce document, de 115 pages, à portée juridique, servira pour :

- Les décisions de l'État en matière de police des eaux ;
- Les décisions des collectivités, établissements publics ou autres usagers en matière de programme pour l'eau.

Le réseau hydrographique de Mayotte est constitué d'un grand nombre de petits cours d'eau et ravines dont la plupart ont un écoulement temporaire limité aux épisodes pluvieux.

Une vingtaine de rivières possèdent un écoulement permanent, essentiellement localisées dans le nord et le nord-est de l'île, là où les précipitations sont les plus importantes.

Le profil des cours d'eau est le plus souvent constitué d'une partie amont à forte pente favorisant un régime torrentiel, d'une partie aval de pente plus réduite où l'eau se déverse dans la plaine alluviale et d'une embouchure, vers le lagon, souvent occupée par une mangrove.

Lors d'épisodes pluvieux intenses la montée des eaux peut être rapide (quelques heures) et spectaculaire (montée du niveau de plusieurs mètres), mais elle se résorbe également assez rapidement.

Mayotte dispose de deux lacs naturels, le Dziani Karihani dans la région de Tsingoni et le Dziani Dzaha, lac de cratère dans la région de Moya en Petite Terre.

Deux retenues collinaires ont été créées pour assurer le stockage des eaux à des fins de production d'eau potable, à Combani sur la commune de Tsingoni, et à Dzoumogné sur la commune de Bandraboua.

Afin de répondre aux objectifs de quantité et de qualité des eaux à Mayotte, le SDAGE 2010-2015 est décliné en Orientations Fondamentales. Ces Orientations Fondamentales sont elles-mêmes décomposées jusqu'à un niveau opérationnel : la disposition. Un programme de

⁴²³ . Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de Mayotte 2010-2015 ; Document d'accompagnement n° 9 : *Rapport d'évaluation environnementale du SDAGE de Mayotte* ; Projet de document final V4 novembre 2009 ; Île de Mayotte, comité de bassin de Mayotte ; plan de gestion 2010-2015 du district hydrographique de Mayotte, Janvier 2009 n° 4700667, SOGREAH, Consultant.

mesures est également établi afin de déterminer des opérations concrètes concourants à l'atteinte des objectifs de bon état.

Ainsi, le SDAGE 2010-2015 s'attache à la résolution de problématiques mises en évidence dans l'état des lieux du bassin effectué en 2006 et consolidé en 2007 :

- La lutte contre les pollutions de toute nature (y compris les déchets ménagers).
- La gestion des risques naturels.
- La préservation des milieux aquatiques continentaux et côtiers.
- Le partage de la ressource en eau entre les différents usages.
- La protection de la santé en protégeant l'eau.
- Le développement de la culture de l'eau.
- Le développement d'outils de gestion performants.

Le législateur a donné au SDAGE une valeur juridique particulière. Ainsi, les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les dispositions du SDAGE. Les principes du SDAGE sont en cohérence avec les plans nationaux dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

L'île de Mayotte, espace insulaire, situé en zone tropicale de l'hémisphère sud, bénéficie de conditions propices à son développement (dynamisme économique, conditions climatiques favorables, etc.). Ce milieu est toutefois caractérisé par une forte vulnérabilité notamment aux pollutions diverses majoritairement liées aux activités humaines. L'accroissement démographique engagé, permettant d'atteindre à l'horizon 2010 une population sur l'île d'environ 250 000 habitants laisse présager un renforcement des pressions déjà existantes sur les milieux et donc sur les ressources naturelles et la biodiversité.

Le SDAGE devrait apporter des avancées environnementales significatives dans les domaines suivants en particulier :

- Sur la préservation qualitative des ressources en eau destinées à l'usage d'alimentation en eau potable et plus globalement aux enjeux sanitaires par l'intermédiaire notamment d'un renforcement de l'information et de la sensibilité de la population aux risques sanitaires.
- Sur la santé humaine via la protection renforcée des captages d'eau potable par exemple.
- Sur les risques naturels, notamment liés au phénomène de submersion, avec un réel effort d'information des populations et la poursuite des études visant la réduction de l'aléa et donc du risque.

Le SDAGE présente, pour toutes ces raisons, un impact environnemental globalement très positif.

L'élaboration du SDAGE 2010-2015 s'appuie sur un diagnostic de l'état des ressources en eau du bassin de Mayotte qui a permis d'identifier 9 questions importantes constituant le socle de ce SDAGE et du programme de mesures qui lui est associé.

Les 9 « questions importantes » sont : 1/ La santé publique 2/ L'éducation à l'environnement 3/ La reconquête de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques terrestres 4/ La gestion des risques de mouvement de terrain et d'inondation 5/ La préservation du littoral 6/ L'amélioration de la connaissance des milieux aquatiques ; 7/ La dimension sociale et culturelle de l'eau à intégrer systématiquement pour un développement

durable 8/ La mise en œuvre des moyens (financiers, techniques, gestion concertée) 9/ La gestion cohérente de la ressource.

Notons que le SDAGE a été élaboré en tenant compte des nombreux textes internationaux, communautaires et nationaux visant la préservation des milieux aquatiques, marins et continentaux. À l'échelle locale, la cohérence avec d'autres documents d'orientation et de planification a été vérifiée, notamment avec le Contrat de projet Etat – Mayotte et le Plan d'Aménagement et de Développement Durable.

Enfin, les structures identifiées pour la gestion de l'eau dans le bassin sont :

-Le Comité de Bassin de Mayotte, créé en 2005. Il est constitué de 22 membres appartenant à 6 collèges (collectivité départementale, communes et syndicats intercommunaux, usagers, personnes compétentes, représentants de différentes catégories socio-professionnelles et de l'État).

-L'agence de l'eau Rhin-Meuse est l'agence marraine du Comité de Bassin de Mayotte, elle assiste et accompagne le Comité de Bassin dans ses nouvelles fonctions (assistance technique, institutionnelle et financière). Son expérience de mise en œuvre des consultations du public, des SDAGE et des programmes de mesures sur les districts hydrographiques du Rhin et de la Meuse est mise à profit sur le bassin mahorais.

-La Direction de l'Agriculture et de la Forêt de Mayotte (DAF) est un service déconcentré de l'État ayant un rôle clef dans la politique de l'eau à Mayotte. Dotée de compétences interministérielles et placée sous l'autorité du Préfet, elle est chargée de mettre en œuvre d'une part la politique agricole, forestière et de développement et d'aménagement du territoire définies par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et d'autre part la politique de gestion de la ressource en eau et du patrimoine naturel élaborée par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (MEDD). La DAF assure le secrétariat du Comité de Bassin.

Il convient de remarquer que le *Rapport sur la mise en œuvre du programme de mesures pour l'atteinte du bon état des eaux à Mayotte*⁴²⁴ émet des réserves quant au caractère réaliste de l'application à Mayotte de l'ensemble des prescriptions du SDAGE : « *la mission est convaincue qu'il n'est pas possible d'obtenir de résultats tangibles en matière de maintien et d'amélioration du bon état des eaux sans une approche réaliste et pragmatique, tenant compte des possibilités d'adaptation des règles et doctrines aux spécificités locales. Ceci aussi bien dans la quantification des objectifs finaux, que dans les délais de mise en œuvre des mesures au regard des impératifs techniques et budgétaires.*

Outil de cadrage de la mise en œuvre de la politique de l'eau à Mayotte, le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) est un document de qualité, complet et ambitieux. Malgré une large concertation, il reste pour beaucoup le document de l'administration, imprégné d'une réglementation élaborée loin des réalités mahoraises. L'état des lieux, réalisé à dire d'expert, à partir d'informations partielles et approximatives, tout comme les objectifs quantitatifs qui en résultent, sont sujets à caution. Le programme de mesures qui l'accompagne, et notamment les réseaux de surveillance et de contrôle, nécessite

⁴²⁴ . Conseil général de l'environnement et du développement durable ; Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux, Rapport n° 00718, Rapport n° 10028, *Rapport sur la mise en œuvre du programme de mesures pour l'atteinte du bon état des eaux à Mayotte*, Établi par Jean-Louis Beseme et Jean-Louis Ravard Ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, Septembre 2010.

des coûts d'investissement et de fonctionnement disproportionnés par rapport aux autres besoins ».

B/ Le rôle de la DAAF et du SRF de Mayotte et la création du parc naturel marin de Mayotte.

En matière de politique environnementale, la DAAF et le SRF de Mayotte tiennent un rôle de premier plan. De même, la récente création du parc naturel marin de Mayotte est le signe de la prise de conscience par l'État de la qualité et de la richesse environnementale de l'île aux parfums.

1/ La DAAF⁴²⁵ et le SRF⁴²⁶ de Mayotte.

Les forêts naturelles de Mayotte alliant forêt tropicale sèche et forêt tropicale humide constituent un pôle de biodiversité exceptionnel⁴²⁷. Elles recèlent plus de 200 variétés d'arbres et autant d'arbustes dont certains n'existent qu'à Mayotte et ont un usage courant dans la pharmacopée locale. La distribution et la composition de ces forêts sont fortement influencées par le relief de l'île et en particulier en fonction de la pluviométrie. Chaque réserve forestière est différente et remarquable en soi.

Toutefois, la majorité des formations forestières sont plus ou moins secondarisées et dégradées sous l'effet incontrôlé d'actions d'origine humaine (défrichements, culture sur brûlis) et la forêt dite « *primaire* » ne se rencontre qu'à l'état de vestiges épars sur les crêtes dont l'altitude est supérieure à 500 mètres.

Les réserves forestières au nombre de six couvrent près de 5500 ha soit 15% du territoire. Elles appartiennent pour l'essentiel à la Collectivité Départementale (3/4 de la superficie) et à l'État. Elles englobent les principaux reliefs de l'île (monts Bénara, mont Choungui, mont M'tsapéré et le mont Hachiroungou). Elles constituent les dernières zones refuge de la végétation originelle de Mayotte :

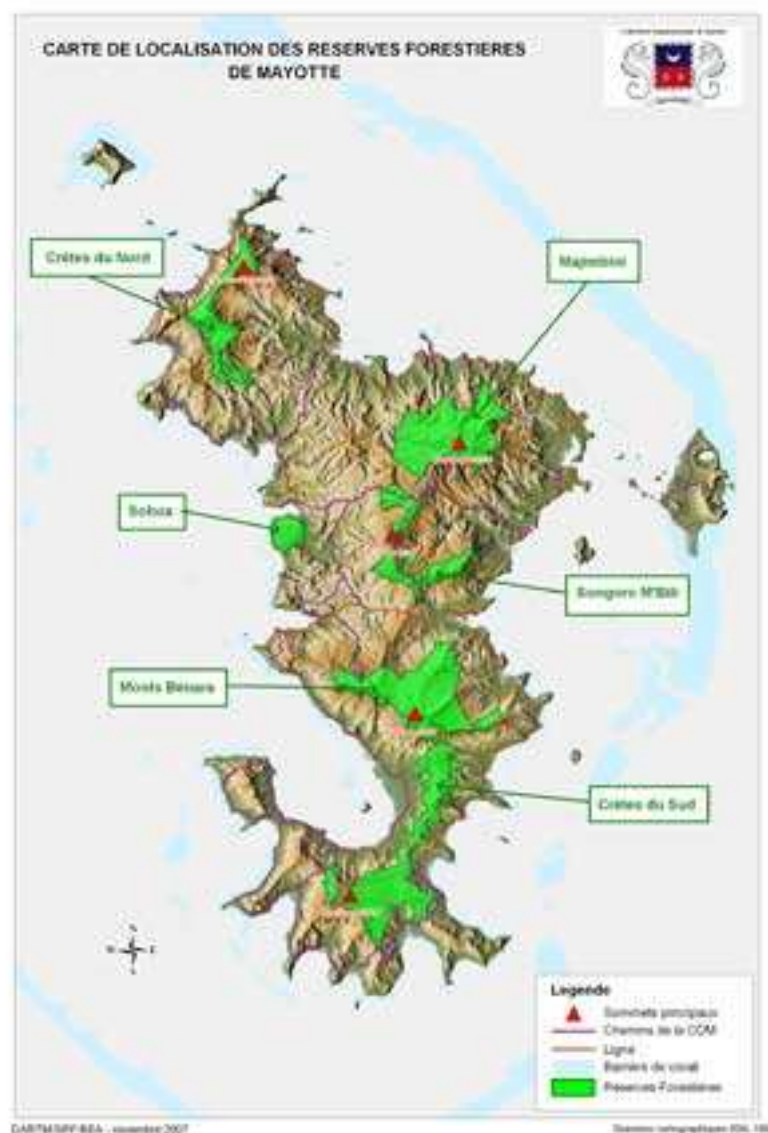
- Crêtes du Nord : 590 ha
- Majimbini : 1275 ha
- Songorombili : 573 ha
- Sohoa : 204 ha
- Monts Bénara : 1400ha
- Crêtes du Sud : 1502 ha

⁴²⁵ . Suite au décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010, la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) est créée à la place de la DAF (direction de l'agriculture et de la forêt).

⁴²⁶ . Service des ressources forestières.

⁴²⁷ . Pascal, O., 2002, Plantes et forêts de Mayotte, *Patrimoine naturel*, 53, MNHN.

Le domaine des réserves de Mayotte⁴²⁸



C'est la DAAF, et le SRF de Mayotte qui ont la charge d'entretenir, préserver et valoriser cette richesse réelle et potentielle considérable que constitue la forêt de Mayotte.

a/ La DAAF de Mayotte.

La DAAF de Mayotte joue un rôle important en matière de soutien à l'agriculture, d'alimentation, de contrôle aux frontières, d'aménagement du territoire, de gestion de la forêt et de formation et développement.

Outre les missions classiques d'une DAAF⁴²⁹, la DAAF de Mayotte comprend un certain nombre de missions relevant classiquement d'une DRAF⁴³⁰ (enseignement agricole,

⁴²⁸ . Source : Conseil général de Mayotte.

⁴²⁹ . Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

⁴³⁰ . Direction régionale de l'agriculture et de la forêt.

protection des végétaux) et d'une DIREN⁴³¹ (gestion du patrimoine naturel et des paysages, gestion des déchets, gestion des ressources en eau). À compter du 1er juillet 2009, la DSV a intégré les services de la DAAF en devenant un service au même titre que les autres services de la DAAF. Les services vétérinaires restent cependant compétent en matière d'hygiène alimentaire, de santé animale et d'inspection aux frontières.

La DAF a également pour responsabilité l'animation de la MISEEN⁴³², de la commission consultative de l'environnement et du comité de bassin.

Elle travaille en partenariat avec de nombreux organismes et établissements public. Notamment : la préfecture de Mayotte, le Conseil général de Mayotte, l'ODEADOM⁴³³, l'ASP⁴³⁴, le CIRAD⁴³⁵, l'agence des aires maritimes protégées⁴³⁶.

La DAAF publie un rapport d'activité chaque année⁴³⁷. Le rapport 2009 se compose de trois parties :

-la première partie traite du monde économique, agricole et rural à Mayotte. Elle s'articule autour de trois axes : un premier axe traite du domaine de l'économie agricole avec notamment les programmes contractuels intégrés dans le contrat de projet État-Mayotte 2008-2014, les programmes hors contrat de projet État-Mayotte avec les questions des OGAF⁴³⁸ et des ICAM⁴³⁹, enfin, ce premier axe s'intéresse aux aides ODEADOM⁴⁴⁰.

Le deuxième axe fait état d'informations statistiques et économiques avec notamment un état de la conjoncture agricole de Mayotte, une évaluation et une prospective suivie d'une analyse territoriale.

Le troisième axe concerne l'enseignement et la formation agricole à Mayotte et analyse l'activité des établissements de formation agricole.

-La deuxième partie résume les activités environnementales menées par la DAAF pendant l'année. Elle se compose de trois sous partie traitant respectivement des problématiques de l'environnement et de la forêt ; de l'eau et de l'environnement ; et d'aménagement et d'évaluation environnementale.

La sous-partie environnement et forêt est particulièrement importante. Elle soulève un grand nombre de questions relatives à la faune et à la flore de Mayotte : connaissance de la biodiversité, lutte contre les espèces envahissantes, mise en place de zones d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), activité de la police forestière, application du code forestier à Mayotte. Cette sous-partie s'intéresse aussi à la protection des milieux naturels et des espaces protégés. Notamment la réserve nationale naturelle de l'îlot Mbouzi et le projet de parc naturel marin⁴⁴¹.

⁴³¹ . Direction régionale de l'environnement.

⁴³² . Mission inter service de l'eau et de l'environnement.

⁴³³ . Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer. www.odeadom.fr

⁴³⁴ . Agence de services et de paiement. www.asp-public.fr

⁴³⁵ . Centre international de recherche agronomique pour le développement. www.cirad.fr

⁴³⁶ . www.aires-marines.fr

⁴³⁷ . *Rapport d'activité 2009*, Direction de l'agriculture et de la forêt de Mayotte.

⁴³⁸ . Opération groupées d'aménagement foncier.

⁴³⁹ . Indemnités compensatoires annuelles de Mayotte.

⁴⁴⁰ . Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer.

⁴⁴¹ . Projet concrétisé depuis : Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte ; Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

-La troisième partie, plus technique, traite des activités de protection et de contrôles : la sécurité sanitaire avec le domaine des aliments, le domaine de l'importation et la santé animale ; la protection des végétaux (qualité sanitaire des productions végétales, mise en œuvre de bonnes pratiques phytosanitaires, surveillance des effets des produits phytosanitaires sur l'environnement) ; la protection de l'eau ; la protection de la forêt.

b/ Le service des ressources forestières de Mayotte (SRF).

Le Service des Ressources Forestières (SRF) est un service de la Direction des Ressources Terrestres et Maritimes rattachée au DAG⁴⁴² Développement.

Avec un effectif de 56 agents, le Service des Ressources Forestières est chargé de la protection, de l'aménagement et la valorisation du patrimoine naturel des réserves forestières au travers de trois axes essentiels : la protection des milieux et espèces remarquables, la valorisation des produits forestiers et l'accueil du public. Il assure entre autres la réhabilitation de zones érodées par des opérations de génie civil et biologique, la sylviculture de peuplements issus de reboisements ou encore l'accueil du public comme avec l'aménagement du chemin de Grande Randonnée de Mayotte.

Il participe à ce titre au maintien des grands équilibres biologiques insulaires en s'appuyant sur les dispositions du Code Forestier applicable à Mayotte et les orientations de gestion forestière de Mayotte (décembre 2005) qui ont pour objectif de mettre en cohérence la gestion forestière avec les critères de la gestion durable (production de bois et produits forestiers, protection de l'environnement et des territoires et prise en compte des attentes sociales).

2/ Le parc naturel marin de Mayotte⁴⁴³.

Le lagon de Mayotte est le plus vaste de l'ouest de l'Océan indien et l'un des plus grands au monde associé à une île volcanique. Sa surface est de l'ordre de 1100 km² (et atteint 1300 km² avec le banc de l'Iris) et sa profondeur moyenne varie entre moins 30 mètres et moins 60 mètres avec des canyons et des vallées sous-marines entre moins 60 mètres et moins 80 mètres. Il présente une pente générale vers l'île, de sorte que les parties les plus profondes avoisinent la grande terre et les parties les moins profondes la barrière récifale

Trois grandes structures récifales sont présentes de la côte vers le large : les récifs frangeants (195 km), les récifs internes, dont une double barrière de 18 km, et le récif barrière, sur 140 km. On compte de plus 7,7 km² de mangroves et une surface équivalente d'herbiers de phanérogames marines.

Les récifs coralliens sont une richesse exceptionnelle en termes de biodiversité puisqu'on considère qu'ils abritent 25% des espèces marines de la planète alors qu'ils ne recouvrent que 1% de la surface des fonds marins. Ceux de Mayotte, d'une superficie de 150

⁴⁴² . Direction des affaires générales.

⁴⁴³ . Guezet R. & Al., 2009. *Les hommes et l'océan – Pour un parc naturel marin à Mayotte, Dossier de consultation du Parc naturel marin de Mayotte*. Agence des aires marines protégées.

km² fournissent de nombreux habitats qui abritent des communautés spécifiques. De nombreuses espèces sont répertoriées, mais il reste encore beaucoup à faire pour bien connaître le patrimoine.

Le lagon est particulièrement sensible aux pressions naturelles et anthropiques, notamment au niveau des récifs internes et frangeants les plus exposés du fait de leur localisation. Il est d'ailleurs délicat de discerner les impacts de l'activité humaine de la sensibilité aux évolutions climatiques parfois désastreuses. Ainsi, les élévations de la température des eaux de surface liées au passage de l'El Nino de 1998 ont beaucoup affecté les récifs (80% de dépérissement) qui ne se reconstituent que progressivement.

Si les effets de l'érosion, ou les activités humaines comme la pêche à pied, les aménagements intempestifs ou la navigation maritime participent à la dégradation du lagon, la mauvaise gestion des déchets et les rejets d'eaux usées chargées de contaminants divers sont aussi néfastes à la biodiversité marine.

La richesse patrimoniale et la diversité du lagon, sa fragilité devant des atteintes de différentes natures, l'impérative nécessité de le préserver, de mieux le connaître et le valoriser, dans un esprit de large concertation, impose une action coordonnée traduite par la création d'un parc marin naturel⁴⁴⁴. Le parc a été créé en application du code de l'environnement par décret du 18 janvier 2010⁴⁴⁵ et couvre l'ensemble de la zone économique exclusive (ZEE)⁴⁴⁶ de Mayotte, soit près de 70 000 km².

a/ présentation du Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte.

La loi du 14 avril 2006⁴⁴⁷ a créé un nouveau type d'aire marine protégée : le parc naturel marin. Cet outil innove par son approche intégrée de l'espace et des activités.

C'est un espace délimité dans lequel coexistent un patrimoine naturel remarquable et des activités socio-économiques importantes. Il y a un double objectif de protection de la nature et de gestion durable des ressources. Sont associés à la décision et à l'action chacun des acteurs concernés : élus locaux, services de l'État, usagers et professionnels de la mer, associations environnementales, scientifiques... C'est un mode de fonctionnement participatif.

Le décret portant création du parc naturel marin de Mayotte se compose de trois chapitres. Le premier chapitre a pour titre : création et délimitation du parc naturel marin de Mayotte. Dans un article unique est défini avec précision la surface du parc.

⁴⁴⁴ . Lors du Grenelle de l'environnement, il a été question de 10 Parcs Naturels marins avant 2012 afin d'aboutir à une protection de 10% des surfaces océaniques françaises (20% en 2020). Ainsi, en outre-mer, sont aussi pressentis la Martinique dans la zone Antilles, la Guyane, la Réunion et Saint-Pierre et Miquelon.

⁴⁴⁵ . Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte.

⁴⁴⁶ . Pancratio, J.-P., 2010, *Droit de la mer*, Dalloz ; Gautier, P., Frankx, E., 2003, *La zone économique exclusive et la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982-2000 : un premier bilan de la pratique des Etats*, Bruylant.

⁴⁴⁷ . Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Le chapitre 2 concerne le conseil de gestion du parc naturel marin de Mayotte. En trois articles, il fixe la composition du conseil de gestion du parc naturel marin et il prévoit le mode de nomination à ce conseil laissant un large pouvoir au Préfet de Mayotte.

Enfin le chapitre 3 lui aussi en trois articles fixe les orientations de gestion du parc naturel marin de Mayotte. Ainsi, l'article 5 du décret dispose : « *L'État, les collectivités territoriales et les organismes qui s'associent à la gestion du parc naturel marin veillent à la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, dans le respect des orientations de gestion suivantes :*

- 1. Faire de Mayotte un pôle d'excellence en matière de connaissance et de suivi des écosystèmes marins tropicaux et de la mangrove.*
- 2. Obtenir une bonne qualité de l'eau dans le lagon, notamment par une gestion appropriée des mangroves et en participant à la mobilisation des acteurs pour atteindre les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin de Mayotte.*
- 3. Développer une activité de pêche professionnelle hors du lagon, écologiquement exemplaire et pourvoyeuse d'emplois et de produits de la mer pour Mayotte.*
- 4. Développer les filières aquacoles respectueuses de l'environnement, en particulier celles qui bénéficient directement aux populations locales.*
- 5. Faire découvrir le milieu marin et sa biodiversité grâce à l'organisation des activités de loisirs et la professionnalisation des acteurs du tourisme.*
- 6. Pérenniser et valoriser les pratiques vivrières et les savoirs traditionnels dans le cadre d'une gestion précautionneuse du lagon.*
- 7. Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel, de la mangrove aux espaces océaniques, notamment par la formation et la sensibilisation du plus grand nombre ».*

b/ Les orientations proposées par le comité de pilotage.

Le conseil de gestion du parc est en place depuis juin 2010, présidé par Maoulida Soula, représentant du syndicat intercommunal de l'eau et de l'assainissement de Mayotte au sein de ce conseil de gestion. Il compte 41 membres représentant l'ensemble des parties prenantes (élus, professionnels, associations, usagers, administrations, experts...).

Le conseil de gestion reprend les orientations de l'article 5 du décret du 18 janvier 2010 et décline une liste d'actions envisageables pour chaque orientation (voir tableau ci après). Une faiblesse qui risque de compromettre le bon fonctionnement du parc transparaît. En effet, les propositions d'actions ne sont pas hiérarchisées. Il faudra que les gestionnaires du parc soient capables de sérier les engagements et de ne pas se perdre en luttes d'influences⁴⁴⁸.

⁴⁴⁸ . Arnaud J-P. & Al., 2009. *Les propositions –pour un parc marin – Dossier de consultation du Parc naturel marin de Mayotte*. Mission d'étude pour la création d'un parc naturel marin à Mayotte, Agence des aires marines protégées

Le Parc naturel marin de Mayotte a désormais une réalité juridique. De sa création restera l'idée d'un parfait déroulement de la procédure⁴⁴⁹. Le défi qui s'annonce est conséquent car gérer une zone océanique de 70 000 km² est inédit, surtout s'il est tenu compte du gabarit modeste de l'île. Il ne faut pas attendre que le PNMM apporte à court terme de véritables changements ou impulse de nouvelles dynamiques socioéconomiques. Le comité de gestion aura certainement fort à faire pour fédérer les énergies et trouver les meilleurs leviers.

Les orientations proposées par le comité de pilotage⁴⁵⁰.

Les sept orientations de gestion	Exemples d'actions envisagées
« Faire de Mayotte un pôle d'excellence en matière de connaissance et de suivi des écosystèmes marins tropicaux et de la mangrove »	<ul style="list-style-type: none"> - Faire participer les professionnels de la pêche, du tourisme au suivi de l'état du milieu. - Centraliser les études, étudier l'impact des pratiques. - Suivre les espèces invasives, mener des études sur la ressource, la pêche récréative...
« Obtenir une bonne qualité de l'eau dans le lagon notamment par une gestion appropriée des mangroves »	<ul style="list-style-type: none"> - Etudier et suivre les impacts des apports telluriques. - Organiser des actions de ramassage, aider à modifier les pratiques responsables de l'érosion. - Equiper des sites pour aider les pratiques respectueuses. - Expérimenter le rôle épurateur de la mangrove.
« Développer une activité de pêche professionnelle hors du lagon, écologiquement exemplaire et pourvoyeuse d'emplois et de produits de la mer pour Mayotte »	<ul style="list-style-type: none"> - Participer à la gestion des pêches et des ressources. - Mise en place de Dispositifs de Concentration de Poissons. - Favoriser le matériel de pêche professionnelle respectueux de la biodiversité.
« Développer les filières aquacoles respectueuses de l'environnement en particulier celles qui bénéficient directement aux populations locales »	<ul style="list-style-type: none"> - Apporter un appui technique à l'aquaculture (Ifremer). - Favoriser de nouvelles productions autres que le poisson en zone côtière et soutenir la commercialisation locale. - Contribuer à un label « aquaculture biologique »
« Faire découvrir le milieu marin et sa biodiversité grâce à l'organisation des activités de loisirs et à la professionnalisation des acteurs du tourisme »	<ul style="list-style-type: none"> - Labelliser un tourisme respectueux du milieu marin. - Aménager des sites d'accueil et de pratique des activités nautiques, aménager des sentiers sous-marins. - Diversifier l'offre de plongée avec des épaves.
« Pérenniser et valoriser les pratiques vivrières et les savoirs traditionnels dans le cadre d'une gestion précautionneuse du lagon »	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagner les pêcheurs traditionnels. - Intégrer les pêcheurs traditionnels dans la gestion. - Contribuer à la transmission des savoir-faire traditionnels
« Protéger et mettre en valeur le patrimoine naturel, de la mangrove aux espèces océaniques, notamment par la formation et la sensibilisation du plus grand nombre »	<ul style="list-style-type: none"> - Réfléchir à des moyens de protections ponctuelles. - Renforcer l'éducation à l'environnement. - Développer des outils pédagogiques spécifiques. - Former les pêcheurs pour mieux gérer la ressource.

⁴⁴⁹ . Les concertations ont été engagées en juin 2007, puis un arrêté du 26 décembre 2007 a confié la procédure d'étude et de création au préfet de la Réunion et au préfet de Mayotte. Celui-ci a mandaté la DDAF de Mayotte pour le suivi technique. L'existence du parc a été officialisée par décret le 18 janvier 2007, soit en seulement trois ans, ce qui est rapide par rapport au parc d'Iroise, le premier du genre, qui avait mis une décennie à voir le jour.

⁴⁵⁰ . Legoff, N., 2010, « La rapide création du Parc Naturel marin de Mayotte », *EchoGéo* [En ligne].

Conclusion du chapitre II.

La question du partage des compétences entre l'État, le département-région de Mayotte et les communes de Mayotte en matière d'environnement et de développement durable est déterminante dans la définition et la mise en œuvre de la politique environnementale du 101^{ème} département.

Si l'État conserve un rôle prépondérant en ce domaine surtout dans les départements d'outre-mer et en particulier à Mayotte avec des attributions très importantes accordées au Préfet, il voit son hégémonie limitée par la concurrence des droits supra étatique et du droit issu des peuples autochtones. Par ailleurs, l'administration consultative et les établissements publics jouent un rôle grandissant et d'une grande technicité nécessaire dans les questions qui touchent au droit de l'environnement.

Les compétences propres du département région de Mayotte et des communes de Mayotte en matière d'environnement et de développement durable seront clarifiées avec la réforme des collectivités territoriales prévue par la Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Mayotte n'ayant jamais par le passé endossé le statut de région, n'aura pas les problèmes que rencontrent les autres collectivités territoriales métropolitaines ou les « *quatre vieilles* » (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion).

Mayotte est en effet la première collectivité unique à la fois département et région. Elle devrait cumuler les compétences des deux catégories de collectivité.

Il convient toutefois de rester réservé sur le caractère certain de la clarification annoncée par la réforme. La complexité originelle du partage des compétences entre catégories de collectivités territoriales sans disparaître totalement semble plutôt devoir être remplacée par une complexité nouvelle. La nouvelle répartition des compétences ne remet pas en cause les solutions passées de résolution de conflits de compétences entre collectivités et notamment la solution qui consiste à déterminer une collectivité chef de file pour des projets importants et qui concernent un enchevêtrement de collectivités.

Quant aux compétences des communes, Mayotte reste un cas particulier compte tenu de la faiblesse financière de beaucoup de ses villes et villages. La départementalisation et l'application du droit commun devraient permettre à terme d'améliorer la situation des communes de Mayotte et de leur faire entrevoir une certaine autonomie budgétaire qui leur fait aujourd'hui trop souvent défaut.

Quant à la politique environnementale du département de Mayotte, elle devrait être une priorité compte tenu de la beauté, de la richesse, de la fragilité de la nature, de la faune et de la flore mahoraise.

Cette politique est comme souvent en métropole imbriquée aux questions d'urbanisme. L'urbanisme est au fondement de l'aménagement du territoire. La bonne ou la mauvaise application des règles d'urbanisme déterminent un aménagement du territoire plus ou moins respectueux des principes recherchés du développement durable.

Pour Mayotte, la prise de conscience de l'importance de la problématique mêlée du droit de l'environnement et du développement durable passe par l'élaboration de documents

programmatiques que sont le PADD (plan d'aménagement et de développement durable) de Mayotte et le SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) de Mayotte.

De même, les efforts consentis par l'État et le département de Mayotte pour préserver et valoriser la forêt, ou encore, la création récente du parc naturel marin de Mayotte, sont autant de signes qui font de l'environnement et du développement durable l'un des cœurs des politiques publiques à Mayotte.

Conclusion du titre I :

L'administration de l'environnement à Mayotte est influencée par le statut juridique de l'île. De même, la volonté d'améliorer les conditions d'existence des habitants par la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux principes du développement durable dépend beaucoup de l'adoption du principe d'identité législative et de l'abandon du principe de spécialité.

Les questions de l'environnement et du développement durable à Mayotte ont longtemps été occultées par la problématique institutionnelle. Quel statut fallait-il pour Mayotte ? Mayotte devait elle intégrer la République sous la forme d'un département d'outre-mer ? Devait-on constituer pour Mayotte un statut *sui generis* ?

Ces questions ont été présentes dans les débats pendant toute la transition de Mayotte entre spécialité et identité législative.

Ce chemin, très long et chaotique empêchait Mayotte de prendre son destin en main et d'aller vers le développement.

Avec la mise en place progressive du droit commun métropolitain à Mayotte à partir de la loi du 11 juillet 2001, l'horizon s'éclaircit pour Mayotte et les principes juridiques s'affermis, deviennent plus stables, peuvent constituer le socle juridique indispensable à tout développement.

Mayotte s'inscrit définitivement dans le droit commun avec la loi statutaire du 7 décembre 2010 et devient le 101^{ème} département Français le 31 mars 2011. Le consentement des électeurs au changement statutaire avec le vote du 29 mars 2009 est sans équivoque du point de vue des résultats. La population de Mayotte souhaite intégrer le corpus juridique français.

Pour autant, certaines spécificités demeurent, Mayotte est géographiquement située en Afrique, elle souffre de son éloignement et de sa double insularité, sa taille réduite pourrait constituer un handicap, sa culture est originale, la langue française n'est pas toujours maîtrisée et est en concurrence avec des langues locales, sa religion musulmane et son système de justice cadiale longtemps en vigueur interrogent notre système juridique...

Toutes ces spécificités font que Mayotte ne pourra adopter l'intégralité des règles du droit français que de manière graduelle.

Le droit de l'environnement malgré ses contraintes notamment en matière d'urbanisme et de foncier peut apparaître comme relativement consensuel et son application théorique est d'ailleurs bien avancée à Mayotte. Les compétences de la collectivité unique de

Mayotte sont très proches en ce domaine de celle des départements et des régions métropolitaines. Il y a même un avantage pour Mayotte qui cumule les compétences des départements et des régions.

Avec la départementalisation, Mayotte peut se tourner vers la mise en œuvre de projets ambitieux conformément au droit Français et respectueux des principes du développement durable.

TITRE II

L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE.

L'intégration définitive de Mayotte dans la République, en fixant les droits applicables aura une influence importante sur les possibilités de développement durable de l'île.

Le développement durable, longtemps déconsidéré des juristes, qui voyaient dans ce concept une nébuleuse idéologique floue et inopérante est en passe de devenir, peut être par effet de mode, un concept fondamental qui est très souvent invoqué dans les textes. En réalité le droit de l'environnement, plus ancien et plus stable⁴⁵¹ irrigue de manière très forte l'idée de développement durable. Ainsi, l'article L. 110-1 III du code de l'environnement définit-il l'objectif de développement durable comme : « *III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :*

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables ».

Les règles applicables en matière d'environnement sont souvent très complexes et « englobantes ». Elles peuvent si elles sont mal comprises ou interprétées à trop court terme apparaître comme des entraves au développement économique des territoires. (Chapitre III : l'importance du droit de l'environnement dans le développement durable)

Les collectivités territoriales et l'État sont soucieux, dans l'application qu'ils font du droit, d'atteindre des objectifs affichés de développement économique et de croissance. Ces objectifs apparaissent de manière très claire dans les lois issues du Grenelle de l'environnement, dans la LODEOM, mais aussi au niveau local avec la mise en application du contrat État-Mayotte 2008-2014 ou le grand chantier des états généraux de l'outre-mer. (Chapitre IV : Les perspectives de développement durable de Mayotte)

⁴⁵¹ . Chérot, J.-Y. (& all.), 1995, *Droit et environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM.

CHAPITRE III

L'IMPORTANCE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE.

La notion de développement en tant que telle est très complexe⁴⁵². Il existe de multiples définitions du développement.

En un premier sens traditionnel, le développement économique est une croissance du revenu par tête durable ou auto-entretenu et largement diffusée dans les différentes couches de la population.

Dans un deuxième sens, le développement est l'accès progressive de la population à la satisfaction de ses besoins fondamentaux ou plus simplement une réduction progressive et durable de la pauvreté.

En un troisième sens, le développement peut être vu comme une amélioration des capacités humaines. C'est la conception d'Amartya Sen⁴⁵³.

Enfin, le développement peut être aussi conçu comme une transformation de la société qui permet durablement et cumulativement la croissance du revenu moyen, la satisfaction des besoins fondamentaux, la réduction de la pauvreté et l'amélioration des capacités humaines.

La notion de développement économique ne doit pas s'opposer à celle de croissance économique. Certes, on limite généralement la notion de croissance à des critères uniquement quantitatifs alors que le développement inclurait aussi des critères qualitatifs comme l'éducation, l'emploi, la santé... Néanmoins, Rostow⁴⁵⁴ dans *Les étapes de la croissance économiques* liait déjà intimement les critères quantitatifs aux critères qualitatifs.

De même le rapport de la commission Stiglitz, Sen, Fitoussi⁴⁵⁵ sur la mesure de la performance économique et du progrès social nous interroge sur le sens à donner aux notions de croissance et de développement.

Aux notions de croissance et de développement économique vient s'ajouter un raffinement : le développement durable. Ce concept ajoute une dimension sociale, une

⁴⁵² . Sur la notion de développement voir : Rist, G., 2001, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presse de sciences Po ; Cahiers Français n° 337 mars-avril 2007, Développement et environnement ; Carlier, F., 2002, *Les théories du développement économique*, PUG.

⁴⁵³ . Sen, A., 1993, *Éthique et économie*, PUF. (Amartya Sen est prix Nobel d'économie 1998).

⁴⁵⁴ . Rostow, W., *Les étapes de la croissance économique*, Seuil, 1963.

⁴⁵⁵ . Voir Rapport de la commission Stiglitz, Sen Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social : Stiglitz, J. ; Sen, A. ; Fitoussi, J.-P., 2009, *Performances économiques et progrès social, Richesse des Nations et bien-être des individus*, Odile Jacob.

dimension environnementale et une dimension temporelle à la notion première de développement économique.

Le concept d'abord économique de développement durable va devenir juridique d'abord en droit international, puis en droit national. (Section I : Les fondements juridiques du concept de développement durable).

Dans la construction de l'ordre juridique environnemental de Mayotte, les questions de développement durable seront toujours présentes de manière tour à tour premières et cachées. (Section II : La construction de l'ordre environnemental à Mayotte).

SECTION I

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.

La notion de développement durable envahi de plus en plus le champ du droit aussi bien au niveau international qu'européen ou national⁴⁵⁶.

Dès 1983, l'assemblée générale des Nations Unies pria le secrétaire général de nommer une commission mondiale sur l'environnement et le développement. La présidence de cette commission fut confiée à Mme Gro Harlem Brundtland, docteur en médecine, qui avait été quelque temps ministre de l'environnement et qui occupait alors le poste de Premier ministre de la Norvège. La commission Brundtland dans son rapport de 1987 publié dans sa version commerciale en 1988 sous le titre : « *Notre avenir à tous* »⁴⁵⁷ est à l'origine du concept, qui ne cessera de prendre de l'importance, de « *développement durable* » ou « *développement soutenable* ». Les questions soulevées par la commission Brundtland demeurent : déforestation, dégradation des sols, effet de serre, élargissement du trou d'ozone, démographie, chaîne alimentaire, approvisionnement en eau, énergie, urbanisation, extinction des espèces animales, surarmement, protection des océans et de l'espace.

La difficulté étant de concilier les activités humaines à l'origine de la croissance et du développement économique avec le respect de l'environnement nécessaire à un développement durable⁴⁵⁸.

« Le genre humain a parfaitement les moyens d'assurer un développement durable (soutenable), de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs. La notion de développement durable implique certes des limites. Il ne s'agit pourtant pas de limites absolues mais de celles qu'impose l'état actuel de nos techniques et de l'organisation sociale ainsi que de la capacité de la biosphère de supporter les effets de l'activité humaine. Mais nous sommes capables d'améliorer nos techniques et notre organisation sociale de manière à ouvrir la voie à une nouvelle ère de croissance économique. La commission estime que la pauvreté généralisée n'est pas une fatalité. Or, la misère est un mal en soi, et le développement durable (soutenable) signifie la satisfaction des besoins élémentaires de tous et, pour chacun, la possibilité d'aspirer à une

⁴⁵⁶ . Comelieu, C., 1994, « développement du développement durable ou blocage conceptuel ? », *Tiers-monde*, 35 (137), Janvier-mars 1994, p. 61.

⁴⁵⁷ . Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous. (Our Common Future)*, Introduction de Gro Harlem Brundtland, Montréal Éditions du Fleuve, 1989 ; Voir aussi, Jtokke, Olav, « Sustainable Development : A Multi Faceted Challenge », *The European Journal of Development research*, 3 (1) juin 1991, p. 8-31.

⁴⁵⁸ . Sur les difficultés du concept de développement durable, Voir, Cans, C., 2003, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 2003, n°5, p. 210-218.

vie meilleure. Un monde qui permet la pauvreté endémique sera toujours sujet aux catastrophes écologiques et autres »⁴⁵⁹.

Comment mettre en œuvre à l'échelle d'un département d'outre-mer français les objectifs du développement durable sans compromettre la croissance économique ?

Si le droit peut y aider, il convient immédiatement de noter que cela ne se pourra réaliser que par étapes, par petits pas et avec la détermination et le soutien des populations concernées.

Après avoir rappelé les enjeux et les controverses entourant la notion de développement durable (§1), nous examinerons la réalité juridique du concept, tout en s'interrogeant sur la capacité de la France de l'appliquer à la collectivité de Mayotte (§2).

Paragraphe 1 : Enjeux et controverses autour du développement durable.

Le développement durable apparaît comme un concept général qui contribue à inspirer et qui irrigue le droit. Le concept est porteur de principes. Le développement durable, omniprésent en droit international de l'environnement⁴⁶⁰ et de plus en plus présent en droit européen et national est cependant difficile à saisir et son contenu peut quelquefois apparaître flou. Sa définition et ses enjeux sont en construction. Le concept de développement durable est alors à la source de controverses sur l'interprétation correcte des termes qui le compose. Qu'est-ce que le développement ? Que signifie la durabilité ?

A/ Définition et enjeux.

La définition du concept de développement durable ne prend son sens que lorsque l'on s'est interrogé au préalable sur les origines du concept de développement qui débouchera sur l'idée de développement durable.

1/ Les origines du concept de développement durable.

L'histoire de la notion de développement très longue, très complexe et très liée à l'aventure occidentale va rencontrer dans les années 1980 le questionnement environnemental. De ce choc entre les notions de croissance économique, de développement et de préservation de l'environnement va naître l'idéologie du développement durable.

⁴⁵⁹. Notre avenir à tous.

⁴⁶⁰. Lavielle, J.-M., 2010, *Droit international de l'environnement*, Ellipses.

a/ Développement et développement durable.

Les origines de la notion de développement⁴⁶¹ sont les fondements lointains du développement durable. Ces origines sont au moins au nombre de quatre :

-La technologie qui contribue à une continuelle marche en avant, à une course au toujours plus.

-La colonisation qui contribue à enraciner dans une partie de la conscience occidentale la conviction selon laquelle la croissance n'a pas de limites.

-Les courants de pensée du marxisme et de l'humanisme occidental : le premier en affirmant que le développement scientifique, économique est porteur de progrès humain s'il se fait en remettant en cause l'exploitation capitaliste ; le second en affirmant que la science et l'économie sont porteur de progrès humains s'ils respectent les lois du marché et la démocratie⁴⁶².

-Enfin, l'idéologie des Nations-Unies qui, à travers les puissances victorieuses, lance en 1945 l'opposition entre pays développés et pays sous-développés qui s'appelleront ensuite pays en voie de développement, puis pays en développement⁴⁶³. On peut parler de l'invention du développement par l'ONU.

C'est dans le « *point quatre* » du discours d'investiture du Président Américain Truman, prononcé le 20 janvier 1949 qu'est employé pour la première fois le terme de pays sous-développés : « *quatrièmement, il nous faut lancer un nouveau programme qui soit audacieux et qui mette les avantages de notre avance scientifique et de notre progrès industriel au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées. Plus de la moitié des gens de ce monde vivent dans des conditions voisines de la misère. Leur nourriture est insatisfaisante. Ils sont victimes de maladies. Leur vie économique est primitive et stationnaire. Leur pauvreté constitue un handicap et une menace tant pour eux que pour les régions les plus prospères. Pour la première fois de l'histoire, l'humanité détient les connaissances techniques et pratiques susceptibles de soulager la souffrance de ces gens* »⁴⁶⁴.

De 1945 à 1950, le développement est souvent conçu comme un ensemble de luttes contre le retard de la croissance. Les pays et les peuples du « *tiers-monde* » seraient en retard par rapport au modèle économique dominant, il faudrait donc les aider à le rattraper.

De 1950 à 1955 le développement est conçu comme un ensemble de luttes contre le blocage de la croissance. Les pays du tiers monde ont été bloqué à un moment de leur histoire par les pays dominant et la colonisation.

⁴⁶¹ . PNUD. Rapport sur le développement humain. Chaque année, le PNUD publie ce rapport très riche en statistiques et en indices originaux, tels que l'indice de développement humain et l'indice de pauvreté humaine.

⁴⁶² . Roux, V., 2001, *Le capitalisme utopique, propriété privée et destination universelle des biens*, L'Harmattan.

⁴⁶³ . Les distinctions sont aujourd'hui plus complexes avec les PMA (pays les moins avancés), les PED (pays en développement), les NPI (nouveau pays industrialisés), les pays émergents (BRIC, Brésil, Russie, Inde, Chine)...

⁴⁶⁴ . H. S. Truman, *Presidents of the United States*, year 1949, 5, United States Government Printing Office.

De 1955 à 1968 le développement se confond avec les luttes de libérations politiques, économiques, culturelles, sociales. La conférence afro asiatique de Bandung⁴⁶⁵ en avril 1955 marque l'arrivée sur la scène politique internationale du tiers monde.

En 1968 une onde de choc traverse une partie de la planète : c'est la crise de la notion de développement qui commence. La prise de conscience de l'ère nucléaire et de la puissance de la techno science interroge sur le devenir de la planète et de l'homme. La notion de préservation et de protection de l'environnement devient peu à peu prégnante dans tous les discours. L'idée de mondialisation⁴⁶⁶ devient à la mode et envahit tous les secteurs de la pensée. La notion de développement durable peut naître de l'effervescence qu'avait suscité le nouvel ordre économique international⁴⁶⁷, de l'idée que le développement doit aller de pair avec la reconnaissance des droits de l'homme et dans une certaine mesure du tiers-mondisme⁴⁶⁸.

b/ L'idéologie du développement durable.

Les auteurs qui ont préparé le terrain idéologique de la notion de développement durable sont nombreux :

-Ivan Illich (1926-2002)⁴⁶⁹ : penseur de l'écologie politique, il lutta contre l'automobile et tous les moyens de transports trop rapides qu'il jugeait aliénants et illusoire. Inventeur du concept de monopole radical (lorsqu'un moyen technique est ou semble trop efficace, il crée un monopole et empêche l'accès aux moyens plus lents). On peut le considérer comme l'un des principaux inspirateurs de l'idée de « *décroissance* » et de « *simplicité volontaire* ». Il dénonçait la servitude née du mode industriel de production, le gigantisme des outils, le culte de la croissance.

⁴⁶⁵ . La conférence de Bandung s'est tenue du 18 au 24 avril 1955 à Bandung, en Indonésie, réunissant pour la première fois les représentants de vingt-neuf pays africains et asiatiques. Cette conférence marqua l'entrée sur la scène internationale des pays du Tiers monde. Les pays du Tiers monde choisirent le non-alignement car ils ne voulaient pas coopérer avec les différents blocs. Ces pays décolonisés formèrent le troisième Bloc.

⁴⁶⁶ . *Développement et mondialisation*, Cahiers Français (310), 2002, La documentation française.

⁴⁶⁷ . Déclaration de l'Assemblée générale des Nations-Unis du 9 avril au 2 mai 1974 ; Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international. Voir, Collard, D., 1977, *Vers l'établissement d'un nouvel ordre économique international*, La documentation Française.

⁴⁶⁸ . Le tiers-mondisme, dans une acception large, recouvre les attitudes concernées par les problèmes du tiers-monde et qui visent à son développement économique et politique. C'est aussi une idéologie politique qui attribue la responsabilité de la pauvreté du tiers-monde aux interventions, considérées néfastes, du capitalisme étranger. Voir, Nezeys, B., 1988, *L'autopsie du Tiers-mondisme*, Economica.

⁴⁶⁹ . Illich, I., 2004, 2005, Œuvres complètes Tome 1, (Libérer l'avenir - Une société sans école - La convivialité - Némésis médicale - Énergie et équité), Fayard, 2004, Œuvres complètes Tome 2, (Le Chômage créateur - Le Travail fantôme - Le Genre vernaculaire - H2O, les eaux de l'oubli - Du lisible au visible - Dans le miroir du passé), Fayard, 2005.

-Jacques Ellul⁴⁷⁰ (1912-1994), est l'un des pionniers de l'écologie politique. Il a appliqué l'expression « *penser global, agir local* » en compagnie de son ami Bernard Charbonneau⁴⁷¹ : ils ont tenté de s'opposer au tourisme de masse sur la côte aquitaine. Ellul considère que c'est désormais la technique, et non la politique ou l'économie, qui est le facteur déterminant de la société. Il a analysé le phénomène technique dans trois ouvrages: *La technique ou l'enjeu du siècle* (1954), *Le système technicien* (1977) et *Le bluff technologique* (1988). Il combat la déification de la technique qui nous entraîne vers un enfer mécanisé, chimiquement assisté. « *Ce n'est pas la technique qui nous asservit, mais le sacré transféré à la technique (...). Ce n'est pas l'État qui nous asservit (...), c'est sa transfiguration sacrale* »⁴⁷². Selon lui, la technique est aliénante et déshumanisante. La montée en puissance du progrès industriel, scientifique et technique met en péril deux valeurs essentielles : la liberté et la nature. « *Dans l'apathie générale, nous glissons peu à peu vers un totalitarisme : la technique s'accroît en suivant sa propre logique, l'homme ne la domine plus. Elle bafoue la démocratie grâce aux techniques modernes de communication qui permettent la diffusion d'une propagande destinée à adapter l'individu à une société et à un certain mode de consommation* ». Cette propagande s'appuie sur deux mythes fondamentaux modernes : la science et le progrès, qui promettent le bonheur par le biais du divertissement, du bien-être et du confort. Submergé d'informations qui prennent la forme d'enquêtes, de rapports d'expert ou de statistiques, l'individu n'a plus le temps de la réflexion. Autres effets pervers, la technique pille les ressources naturelles, rend l'avenir impensable, car ses effets sont imprévisibles, et elle uniformise les civilisations : pour Jacques Ellul, la mondialisation n'est rien d'autre que l'extension de la technique, qui structure pareillement toutes les communautés humaines et les transforme en sociétés individualistes de masse. Aucun frein moral ne s'oppose à la technique. Toute innovation qui peut être réalisée le sera un jour ou l'autre à cause de deux traits de caractère propres à tous les hommes, quelle que soit l'éducation qu'ils ont reçue ou la société dans laquelle ils vivent : la convoitise et l'esprit de puissance. Contre ce risque, Jacques Ellul cherche à faire de l'Église réformée un contre-pouvoir révolutionnaire qui s'oppose à la société technique en prônant la non-puissance : « *je peux, et je ne le ferai pas.* » Cette maxime pourrait constituer la base de la décroissance économique et d'une véritable sagesse universelle.

-à ces auteurs et à de nombreux autres⁴⁷³, il faut ajouter bien sûr le club de Rome qui dans son premier rapport « *halte à la croissance* », a saisi l'opinion internationale de la gravité du processus de crise dans lequel le monde s'engageait, il mettait en avant les limites de la croissance.

⁴⁷⁰ . Lire notamment : Ellul, J., 1980, *L'Empire du non-sens*, Presses universitaires de France.

⁴⁷¹ . Bernard Charbonneau (1910-1996) a réfléchi avec son ami Jacques Ellul à tous les changements qu'entraîne le progrès scientifique et technique. Autre pionnier français de l'écologie politique, il a vu dans le progrès technique la source de toujours plus d'organisation et de moins de liberté. Selon lui, les techniques épuisent inexorablement les ressources naturelles, et il répétait inlassablement qu'«on ne peut poursuivre un développement infini dans un monde fini». Lire notamment, Charbonneau, B., 1967, *L'homme auto*, Denoël.

⁴⁷² . Ellul, J., 1973, *Les nouveaux possédés*, Fayard, p.259.

⁴⁷³ . Par exemple Kostas Axelos ; Herbert Marcuse ; Edgard Morin ; Ignacy Sachs, Jean Baudrillard ; Georges Hubert de Radkowski ; Nicholas Georgescu Roegen...

Le rapport Meadows⁴⁷⁴ est un rapport qui a été remis au Club de Rome⁴⁷⁵ en 1972 prédisant un avenir catastrophique au monde d'ici à 2100 si nous persistions dans la croissance actuelle.

Ce rapport modélise les 5 tendances majeures dans le monde : industrialisation accélérée ; croissance de population rapide ; malnutrition largement répandue ; épuisement des ressources non renouvelables et un environnement détérioré.

Leurs conclusions :

- Si les tendances de croissance présentes dans la population du monde, l'industrialisation, la pollution, la production de nourriture et l'épuisement des ressources restent inchangés, les limites à la croissance sur cette planète seront atteintes un jour ou l'autre dans les cent prochaines années. Le résultat le plus probable sera une baisse plutôt soudaine et incontrôlable tant de la population que de la capacité industrielle.
- Il est possible de changer ces tendances de croissance et d'établir une condition de stabilité écologique et économique qui soit durable jusque dans un lointain avenir. L'état d'équilibre mondial pourrait être conçu pour que les besoins matériels de base de chaque personne sur la Terre soient satisfaits et que chaque personne ait une chance égale de réaliser son propre potentiel humain.

Si les gens du monde décident de lutter pour atteindre ce deuxième résultat plutôt que le premier, plus tôt ils commenceront à travailler pour l'atteindre, plus grandes seront leurs chances de succès.

2/ Le contenu du concept de développement durable.

Avant de relever les définitions classiques du développement durable, il convient de remarquer l'importance de l'environnement et du droit de l'environnement dans l'émergence du concept de développement durable.

a/ L'environnement, au cœur du développement durable.

Le développement économique nécessaire ne doit pas se faire au détriment des générations futures. Et le cœur de l'idée de développement durable repose sur la question de

⁴⁷⁴ . Meadows, D. & D. ; Rander, J. ; Behrens W., 1972, *The Limits to Growth*, Traduction française : Halte à la croissance, Nathan, 1972.

⁴⁷⁵ . Le Club de Rome est un groupe de réflexion réunissant des scientifiques, des économistes, des fonctionnaires nationaux et internationaux, ainsi que des industriels de 53 pays, préoccupés des problèmes complexes auxquels doivent faire face toutes les sociétés, tant industrialisées qu'en développement.

Pilotée à sa création par Aurelio Peccei, un Italien membre du conseil d'administration de Fiat, et Alexander King, un scientifique et fonctionnaire écossais, ancien directeur scientifique de l'OCDE, il doit son nom au lieu de sa première réunion à Rome, à l'Accademia dei Lincei le 8 avril 1968. Les notions de développement durable et d'empreinte écologique font du Club de Rome un précurseur. Si, aujourd'hui, la majorité s'accorde à prendre en compte les problématiques environnementales, d'autres n'acceptent pas ces analyses qui impliquent beaucoup de remises en question. Ils s'en prennent parfois au Club de Rome, à l'origine de ce qu'ils pensent être du catastrophisme.

l'environnement. L'environnement devient peu à peu la nouvelle nature du développement. La priorité à l'économique est en train de se mâtiner d'impératifs environnementalistes. Cela veut dire que sur toutes les questions qui impliquent une initiative économique ou juridique, il faudra aujourd'hui s'interroger sur l'impact environnemental direct et futur. Cependant, la notion d'environnement n'est pas simple à saisir. Elle recouvre un très grand nombre de sujets ayant tous certes des points communs mais aussi des spécificités. Ainsi en est-il des thèmes retenus dans le rapport Brundtland, « *notre avenir à tous* »⁴⁷⁶ : déforestation, dégradation des sols, effet de serre, élargissement du trou d'ozone, démographie, chaîne alimentaire, approvisionnement en eaux, énergie, urbanisation, extinction des espèces animales, surarmement, protection des océans et de l'espace. On pourrait y ajouter la question des transports, la question du bruit, la question des déchets ou encore celle plus vaste des droits de l'homme à l'environnement⁴⁷⁷.

La difficulté est de ne pas opposer développement économique et environnement. Dire que l'économie doit intégrer une dimension environnementale ne doit pas être un frein mais un moteur pour le développement.

Protéger ou préserver l'environnement veut dire protéger la nature, mais aussi améliorer la qualité de la vie et le cadre de vie des hommes⁴⁷⁸.

Le champ du droit de l'environnement appliqué au développement économique est très vaste. Il dépasse les capacités d'action et d'influence d'une île comme Mayotte. Les problématiques environnementales sont planétaires, et le droit pour être véritablement efficace devra revêtir une dimension internationale. Cette construction juridique est complexe et mondiale. Elle passe par la juxtaposition de règles internationales, de règles communautaires et de règles nationales. Elle prendra du temps.

La nécessité de penser globalement les problèmes environnementaux impose cependant en même temps une prise de conscience et une action au niveau local. En effet, les problèmes environnementaux sont aussi des problèmes concrets et locaux. Cela est particulièrement vrai pour Mayotte. Sur ces questions, l'État, les collectivités et les agents économiques peuvent agir.

La liaison entre environnement et développement durable apparaît clairement dans la déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. Deux propositions qui seront formulées servent encore aujourd'hui de lignes directrices pour l'action de la communauté internationale :

-« *le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations futures* ». (Principe 3)

-« *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considéré isolément* ». (Principe 4)

Le développement durable apparaît comme un objectif à atteindre qui implique l'intégration de l'environnement dans les autres politiques et reconnaît de ce fait la place

⁴⁷⁶ . Commission mondiale sur l'environnement et le développement, *Notre avenir à tous. (Our Common Future, Introduction de Gro Harlem Brundtland, Montréal Éditions du Fleuve, 1989.*

⁴⁷⁷ . Pallemarts, M. ; Dejeant-Pons, M., 2002, *Droits de l'homme et environnement*, Éditions du Conseil de l'Europe. ; Untermaier, J., 1978, « Droits de l'homme à l'environnement et liberté publiques », *RJE* n° 4, p. 357.

⁴⁷⁸ . Prieur, M., 2004, *Droit de l'environnement*, Dalloz, p.4.

prééminente de l'environnement dans les nouvelles politiques publiques. Mais cette notion de développement durable de plus en plus évoquée reste floue et rend complexe son interprétation.

Malgré cela, depuis 1992 on constate que le développement durable est devenu une référence systématique toujours mentionnée dans les traités internationaux et de plus en plus dans les droits nationaux, sous l'impulsion de la Commission pour le développement durable, organe subsidiaire du conseil économique et social de l'ONU.

La déclaration de Johannesburg sur le développement durable de 2002 et le plan d'application du sommet mondial pour le développement durable n'ont fait que renforcer la place du développement durable dans l'agenda international. C'est ainsi que la déclaration de Johannesburg proclame l'interdépendance et la complémentarité des trois piliers du développement durable que sont : le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement. (Point 5 de la déclaration)⁴⁷⁹.

b/ Les définitions classiques du développement durable.

La définition lapidaire du rapport Brundtland est la suivante : « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».

Le développement durable ne semble pas porteur de valeurs normatives⁴⁸⁰. Tantôt qualifié d'objectif, de concept, de politique, de principe ou d'idéologie, ces qualificatifs ne nous renseignent pas sur sa réelle consistance⁴⁸¹.

Le philosophe Bertrand Méheust considère que le développement durable consiste à graver dans l'esprit du public l'idée que l'écologie est compatible avec la croissance, et même qu'elle la réclame, afin de masquer l'incompatibilité entre la société globalisée, dirigée par le marché, et la préservation de la biosphère - il le qualifie ainsi de « *politique de l'oxymore* »⁴⁸².

Il y a eu au commencement de l'élaboration du concept une querelle terminologique : fallait-il utiliser le terme « *développement durable* » ou le terme « *développement soutenable* » ?

Le terme durable semble aujourd'hui admis. C'est l'éditeur du rapport Brundtland qui avait pourtant traduit « *sustainable development* » par « *développement soutenable* ».

La traduction exacte, si l'on se réfère aux origines du concept aurait du être : « *développement supportable par l'environnement* », puis « *supportable par les équilibres écologiques et sociaux, viable* ». Mais avec le temps, c'est l'expression « *développement durable* » qui a prévalu dans le langage courant et, surtout, dans les textes législatifs et

⁴⁷⁹ . Prieur, M., 2003, « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », Université de Limoge.

⁴⁸⁰ . Cans, C., 2003, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 2003, p. 210.

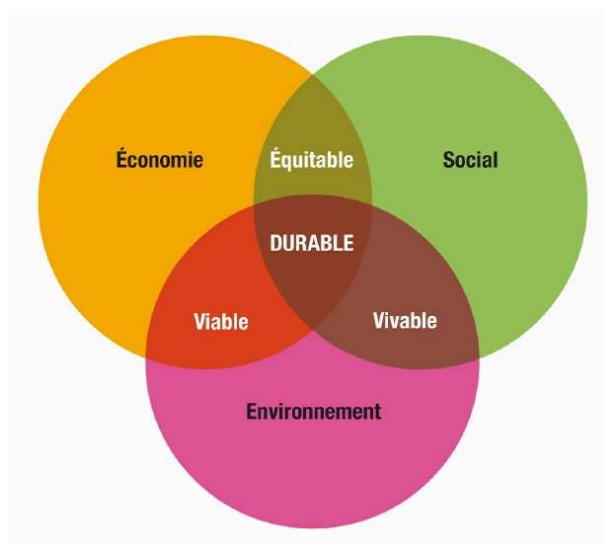
⁴⁸¹ . Cans, C., 2009, « Environnement et développement durable », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation Française, p. 7.

⁴⁸² . Méheust, B., 2009, *La politique de l'oxymore. Comment ceux qui nous gouvernent nous masquent la réalité du monde*, La découverte.

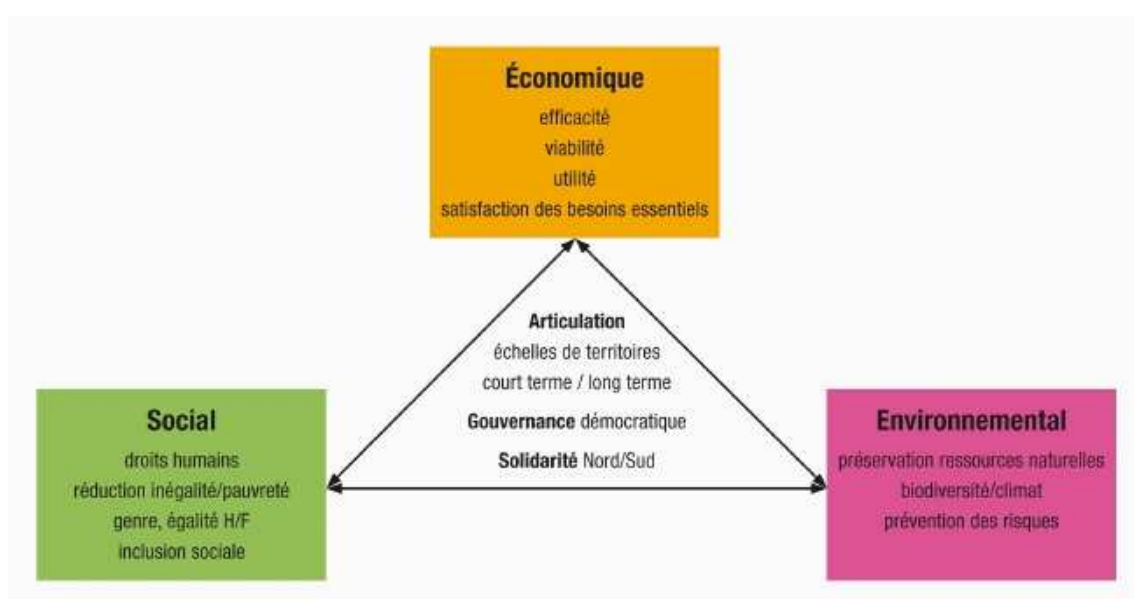
réglementaires français. Toutefois, quelques auteurs⁴⁸³ qui persistent à employer le terme « *soutenable* » expliquent que cette formulation marque mieux la priorité écologique.

Le contenu attribué généralement au développement durable est variable, ce qui contribue à l'opacité de la notion. Ce flou a conduit à l'élaboration de divers schémas, qui illustrent la variabilité du concept. Il y a trois types de schémas : les schémas classiques qui se fondent sur les trois piliers du développement durable (économie, social, environnement) ; les schémas par objectifs qui peuvent hiérarchiser de manière différente les trois piliers ; les schémas qui incorporent un quatrième pilier culturel⁴⁸⁴.

-Le schéma classique place le développement durable à l'intersection des sphères et des activités des champs social, environnemental et économique. La partie centrale doit augmenter au fur et à mesure de l'intégration des différentes composantes du développement.



Le schéma classique du développement durable peut aussi se représenter de façon triangulaire.



⁴⁸³ . Romi, R., 2007, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien.

⁴⁸⁴ . Voir : www.adequations.org

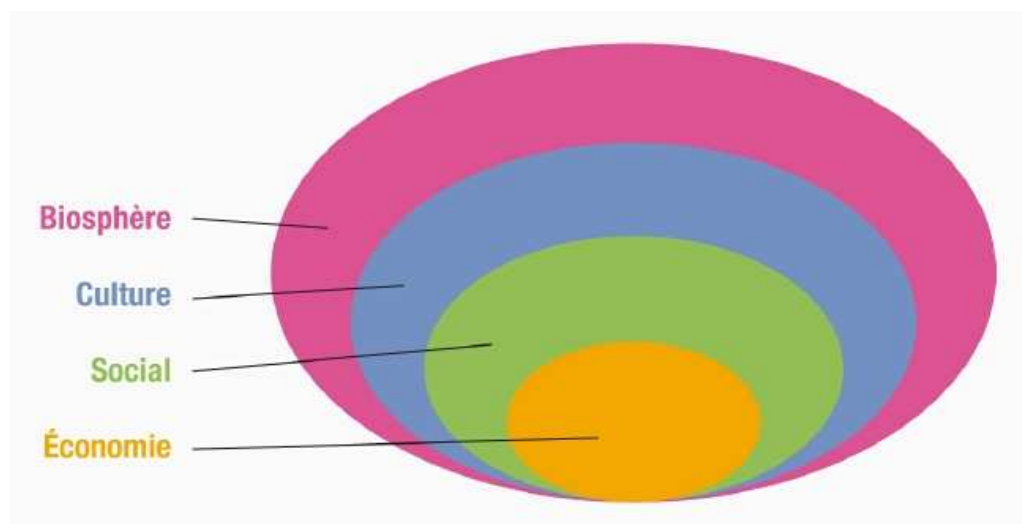
-Les schémas par objectifs : cette représentation donne quelques exemples pour visualiser des perceptions différentes de la réalité et des priorités accordées aux différentes composantes du développement durable. Elle indique une hiérarchie, chaque notion étant englobée par une autre, considérée comme plus importante.



A. Romi⁴⁸⁵ se demande s'il ne faudrait pas substituer à la notion de conciliation, induite par le choix de la référence au développement durable, la notion de hiérarchisation, induite par la notion d'écologisation, dont la première étape est le principe d'intégration. Or, ce dernier vise bien l'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques et non l'inverse.

-Les schémas à quatre piliers :

. La conception anthropocentrique « *d'environnement* » est ici remplacée par celle de « *biosphère* » qui englobe l'ensemble du vivant, dont les êtres humains ; la culture englobe le social, qui englobe l'économique.

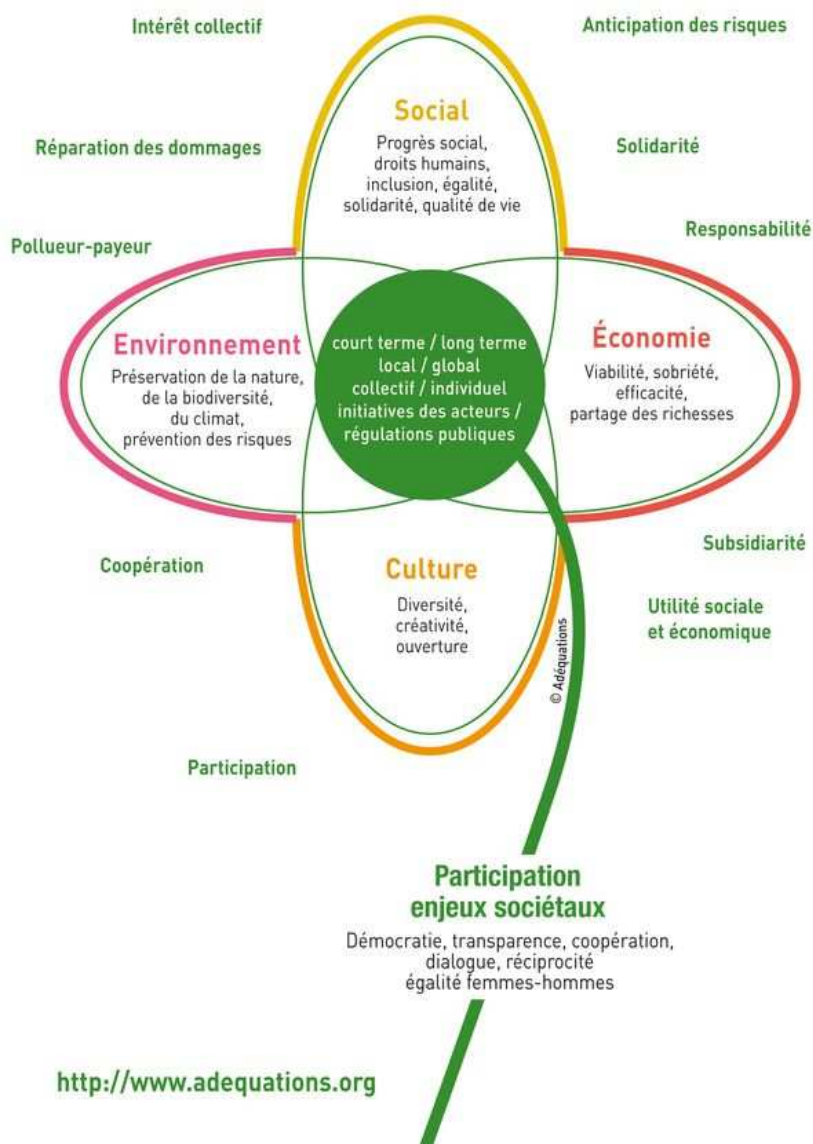


Ce schéma présente une réelle hiérarchisation des objectifs. Un élément nouveau apparaît qui ne figure dans aucune définition du développement durable : la culture. Sa place est très importante puisqu'elle englobe le social lequel englobe l'économique. La culture est

⁴⁸⁵ . Romi, R., 2007, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien.

perçue notamment depuis le sommet mondial du développement durable de 2002⁴⁸⁶, et l'adoption en 2005 de la convention internationale sur la diversité culturelle⁴⁸⁷ comme aussi importante que les trois autres composantes traditionnelles (économique, sociale, environnementale).

. Enfin, la « fleur » du développement durable imaginée par l'association adéquations relève de la même approche. Dans ce schéma à quatre composantes, la démocratie et la participation s'intègrent à la notion de développement durable. La culture est également présente. En bref, tout est dans tout !



⁴⁸⁶ . Le sommet du développement durable s'est tenu du 26 Août au 4 septembre 2002 à Johannesburg, Lire : Johannesburg Sommet Mondial du Développement Durable, Quels enjeux? Quelle contribution des scientifiques ? (Robert Barbault Antoine Cornet Jean Jouzel Gérard Mégie Ignacy Sachs Jacques Weber), 2002, Ministère des Affaires étrangères, adpf.

⁴⁸⁷ . Le 20 octobre 2005, 148 pays adoptent la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*.

B/ Controverses autour du développement durable.

Les nombreuses hésitations sur le sens du concept de développement durable⁴⁸⁸ débouchent sur deux conceptions opposées. L'une défendu par « *les économistes* » concilie croissance économique et préservation de l'environnement ; l'autre plus radicale suppose une remise en question du mode de production capitaliste et invente le thème de la décroissance.

1/ Hésitations sur le concept de développement durable⁴⁸⁹.

Faut-il concilier croissance économique et développement durable ? qu'elles sont les différentes interprétations du développement durable ?

a/ Concilier croissance économique et développement durable.

Malgré sa présence dans de nombreux textes juridiques, la notion de développement durable reste à préciser. La définition du développement durable donnée dans le rapport Brundtland est bien connue : « *le développement durable vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ». Elle met en évidence deux dimensions complémentaires : d'une part l'équité intra et inter générationnelle et d'autre part, les possibilités technologiques qui permettront de préserver les générations futures.

Les économistes qui se sont intéressés à cette question ont surtout étudié les interactions entre la croissance et l'environnement⁴⁹⁰. Il en est ressorti une grande diversité des conceptions de la durabilité. Cela ne facilite pas l'interprétation pratique. Ces conceptions, qu'il s'agisse de l'hypothèse de durabilité faible⁴⁹¹, de l'hypothèse de durabilité forte⁴⁹² ou de la théorie de la décroissance⁴⁹³, butent sur certaines difficultés communes. En effet, les connaissances touchant d'une part aux processus écologiques dont dépend la

⁴⁸⁸ . « Développement durable : une contradiction », 2001, *L'Écologie* (revue), numéro spécial, vol.2, n° 4 ; Zaccà, E. 2002. *Le développement durable : dynamique et constitution d'un projet*, Éditions Peter Lange.

⁴⁸⁹ . Fitoussi, J.-P. ; Éloi, L., 2009, *La nouvelle écologie politique*, Seuil ; Naudet, J.-Y. (sous la direction de), 2006, *Éthique et développement*, Librairie de l'Université d'Aix-Marseille.

⁴⁹⁰ . Martinet, V. ; Rotillon, G., 2007, « Invariance in Growth Theory and Sustainable Development », *Journal of Economic Dynamic and Control* ; Vivien, F.-D., 2005, *Le développement soutenable*, La découverte ; Hartwick, J., 1997, « Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources », *American Economic Review*, n° 67 ; Meadows, D. H. & al., 1972, *Halte à la croissance ?*, Fayard.

⁴⁹¹ . Solow, R., 1972, *The Limits of Growth*.

⁴⁹² . Daly, H. E., 1990, « Towards Some Operational Principles of Sustainable Development », *Ecological Economics*, 2.

⁴⁹³ . Latouche, S., 2006, *Le pari de la décroissance*, Fayard ; Di Méo, C., 2006, *La face cachée de la décroissance : une réelle solution face à la crise écologique ?*, L'Harmattan ; Mylondo, B. (sous la direction de), 2009, *La décroissance économique, pour la soutenabilité écologique et l'équité sociale*, Éditions du croquant. Ecologica.

préservation des traits essentiels de la biosphère et d'autre part aux variables les plus décisives pour le développement économique à long terme sont limitées voire fragmentaires et controversées.

Par ailleurs, il n'est pas aisé de passer de la formulation d'un objectif planétaire à des règles ou normes valables à des échelles locales où des mécanismes de substitution, de compensation et d'échanges peuvent entrer en jeu. L'exigence de durabilité ne peut pas impliquer que l'on veuille conserver en l'état chaque espace naturel, chaque écosystème, chaque site, on ne peut pas exiger de chaque économie locale qu'elle limite son développement aux possibilités de ses seules ressources locales. Il faut prendre garde de ne pas se référer à une conception fixiste de l'équilibre écologique conduisant au fantasme d'une « *nature idéale* » parce que débarrassée de l'homme⁴⁹⁴. Il ne doit pas y avoir de religion scientifico-écologique et il est possible de douter de la capacité des scientifiques à identifier de manière rationnelle et incontestable des seuils nets définissant les comportements écologiquement admissibles du point de vue de la durabilité de la planète.

Afin de concilier les deux impératifs de la croissance et du respect de l'environnement, et de réfuter la nécessité d'une décroissance selon laquelle « *dans sa dimension physique, l'économie est un sous-système ouvert de l'écosystème terrestre qui est fini, non croissant et matériellement fermé. En croissant, le sous-système économique incorpore une proportion de plus en plus grande de l'écosystème total et atteindra la limite à 100 % très tôt. En conséquence, sa croissance n'est pas durable* »⁴⁹⁵, trois arguments peuvent être avancés.

Tout d'abord, l'hypothèse de la substituabilité des facteurs montre qu'une quantité accrue d'équipements, de connaissances et de compétences doit pouvoir prendre le relais de quantités moindre de capital naturel pour assurer le maintien dans le temps des capacités de production et de satisfaction du bien-être des individus.

Ensuite, l'essor de l'économie de l'immatériel peut être une réponse « *environnementalement correcte* » de conciliation entre croissance et environnement. C'est ainsi qu'en France le secteur tertiaire hors transport ne consomme que 16 % de l'énergie utilisée, n'émet que 11 % du gaz carbonique alors qu'il représente près de 70 % de l'emploi⁴⁹⁶. Et les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) peuvent être des vecteurs de croissance verte. Il en est de même pour le faisceau de nouvelles formes d'énergies en développements. (éolien, solaire, biomasse).

Enfin, le concept d'éco efficacité permet de réfléchir à l'avènement d'une industrie respectueuse de l'environnement et du développement durable. Il s'agit de réduire progressivement l'impact écologique et l'intensité du prélèvement des ressources naturelles pour atteindre un niveau compatible avec la capacité reconnue de charge de la planète. Ainsi, l'intensité énergétique pour produire un euro de PIB diminue en moyenne de 0,7 % par an en Europe depuis 1991⁴⁹⁷. Économiser les ressources est tout à fait possible en accroissant

⁴⁹⁴ . Godard, O., 1994, « Le développement durable, paysage intellectuel », *Natures, sciences, sociétés*, 2(4), p. 309.

⁴⁹⁵ . Daly, H. E., 1992, « Il n'y a pas de croissance durable », *Transversales sciences cultures*, n° 13, Janvier - février.

⁴⁹⁶ . Gadrey, J. ; Jany-Catrice, F., 2005, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La découverte.

⁴⁹⁷ . Cochet, Y., 2005, *Pétrole apocalypse*, Fayard.

l'efficacité et en luttant contre les gaspillages. De nouvelles technologies permettraient même jusqu'à 90 % d'économie.

Plus fondamentalement et dans un versant philosophique, l'idée de développement durable lorsqu'elle mute en théorie de la décroissance peut être dangereuse pour l'humanité. Cette théorie poussée à son terme en vient à refuser le progrès. Prétendre soumettre à la raison humaine le devenir du monde en faisant du concept de « nature idéale » un principe indépassable nous met devant un dilemme véritable. En effet, *« l'emploi de la raison vise au contrôle et à la prévisibilité. Mais le processus qui permet d'ouvrir de nouveaux domaines à la raison repose sur la liberté et l'imprévisibilité de l'action humaine. Ceux qui exaltent les pouvoirs de la raison humaine ne voient d'ordinaire qu'un seul versant de cette interaction entre la pensée et l'action : celui où la raison est à la fois employée et modelée. Ils ne voient pas que, pour qu'un progrès prenne place, le processus social d'où émerge la croissance de la raison doit rester indépendant de celle-ci »*⁴⁹⁸. En d'autres termes, il ne faudrait pas que sous couvert de protection de l'environnement et de développement durable, les forces organisées de la société viennent détruire les forces spontanées de l'économie qui rendaient le progrès possible. Il faut se garder de tout totalitarisme environnementaliste.

b/ Différentes interprétations du développement durable.

-La première interprétation, explicite ou implicite, est celle en particulier d'un grand nombre d'hommes politiques, d'industriels, de décideurs : l'important c'est que le développement puisse durer.

La seconde interprétation qui est celle de chercheurs en sciences écologiques, de responsables d'ONG, consiste à affirmer que le développement doit avant tout être respectueux de l'environnement et de la préservation des éco systèmes. Le développement durable est alors un élément du droit de l'environnement. Comme l'affirme Pierre-Marie Dupuy : *« Le développement durable constitue désormais l'axe autour duquel les négociations multilatérales menées dans le cadre universel tentent de regrouper les principales règles constitutives du droit contemporain de l'environnement »*⁴⁹⁹. De même, Alexandre Kiss écrit : *« On peut estimer que désormais la fusion est définitive entre protection de l'environnement et développement. Elle est exprimée par le terme développement durable qui ne signifie pas nécessairement croissance économique. Elle impose des devoirs aux pays pauvres, mais aussi aux pays industrialisés : les relations entre les deux ne sont plus basées sur des considérations humanitaires ou politiques, mais sur la solidarité inévitable de toute l'humanité devant les grands problèmes auxquels elle doit faire face »*⁵⁰⁰.

-Le droit du développement durable dérive vers un droit à une société écologiquement viable. De ce point de vue, la déclaration de Rio peut laisser transparaître trois conceptions différentes de la société à venir : La société productiviste liée à la puissance et à la priorité du

⁴⁹⁸ . Hayek, F. A., 1993, *La constitution de la liberté*, Litec, p. 38.

⁴⁹⁹ . Dupuy, P. M., 1997, « Où en est le Droit international de l'environnement ? », *RGDIP*, 1997-4, P. 877.

⁵⁰⁰ . Kiss, A., 2005, « De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement », *RJE*, 3, 2005.

commerce international que l'on retrouve par exemple dans le principe 12⁵⁰¹. Le droit serait alors un droit de reproduction de l'ordre dominant de l'économie de marché ; la société du développement durable dans laquelle la protection de l'environnement est aussi importante que la croissance économique dans le processus de développement avec notamment le principe 4 de la déclaration de Rio qui dispose : « *Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* » ; Enfin, la société écologiquement viable dans laquelle la protection de l'environnement est prioritaire. Le principe 8 contient en germe la définition d'une telle société : « *Afin de parvenir à un développement durable et à une meilleure qualité de vie pour tous les peuples, les États devraient réduire et éliminer les modes de production et de consommation non viables et promouvoir des politiques démographiques appropriées* ».

2/ Remise en cause du concept de développement durable par les théories de la décroissance.

Du fait de la prise de conscience de l'impact environnemental des activités anthropiques et de l'entrée dans une ère de raréfaction de certaines ressources, les théories relatives à la décroissance sont aujourd'hui plus que jamais en plein essor. Il est vrai que depuis la révolution industrielle, les progrès techniques ont en général permis de renouer avec la croissance après les crises économiques ou même environnementales. Mais certaines limites ne seraient-elles pas atteintes ? Dès lors il semble qu'un nombre croissant de chercheurs s'interrogent sur les grandes orientations de nos sociétés contemporaines. Après avoir exposé la théorie de la décroissance, nous en examinerons les limites.

a/ Exposé des théories de la décroissance.

a1. Les théories de la décroissance avancent que les crises écologiques liées aux climat (réchauffement climatique) et à la pollution de moins en moins supportable des milieux naturel (trou dans la couche d'ozone) sont dues au système capitaliste productiviste et de sur consommation. Pour remédier à la crise écologique, il faudrait changer de paradigme et renoncer à la société de consommation capitaliste telle qu'elle s'est peu à peu construite depuis la révolution industrielle. L'enjeu et l'objectif des théoriciens de la décroissance est un

⁵⁰¹ . Principe 12 , Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 12 aout 1992 : « Les États devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux. Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international ».

enjeu de long terme et de durabilité là où le système capitaliste ferait prévaloir le court terme et le jetable.

Les problématiques qui touchent à la notion de décroissance sont très nombreuses et transdisciplinaires. Aussi sont elles difficiles à cerner car leur champ de recherche est très large. Les implications de cette théorie touchent aux questions juridiques, économiques, sociologiques, écologiques, techniques, anthropologique et institutionnelles.

L'idée de la décroissance comme réponse aux problématiques écologiques et pour la préservation de la nature remonte à 1971 et au *club de Rome*. Dans son rapport « *Limits to growth* »⁵⁰², le *club de Rome* fait le constat du caractère fini des ressources naturelles et de leur épuisement à moyen terme si les modes de production de la société capitaliste ne sont pas revus.

À partir de plusieurs scénarios sur ce que seront les réserves futures disponibles en matière d'énergie et de matières premières par rapport à la croissance de la population mondiale, le rapport conclu à la fin de la croissance pour 2020.

Une critique de la croissance et du dogme selon lequel seule une croissance de la production des biens matériels permet d'améliorer le bien-être des hommes transparaît dans les théories de la décroissance.

« *Le dogme de la croissance serait en réalité une abstraction qui mènerait à détourner les populations des véritables problèmes. La croissance, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, ignorerait ainsi l'irréversibilité de l'entropie croissante et refoulerait l'existence même des limites de la biosphère* »⁵⁰³.

La dégradation constante de l'environnement naturel par les productions industrielles et d'infrastructures humaines ajoutées à la raréfaction des ressources naturelles liée là encore aux activités humaines doivent conduire l'humanité à s'interroger sur l'importance pour la vie humaine et pour l'amélioration des conditions d'existences futures des équilibres naturels. Les partisans des théories de la décroissance appelés par Serge Latouche les « *objecteurs de croissance* » se distinguent et s'opposent aux défenseurs de l'objectif de développement durable. Leur position est plus radicale dans le sens où la notion de développement durable n'exclut pas la possibilité d'une croissance économique au sens classique du terme. Au contraire, les théories de la décroissance remettent en question le principe même sur lequel est fondée toute l'économie moderne et selon lequel « *plus est préférable à moins* ». Ou, plus exactement, plus de matériel est préférable à moins de matériel. Dans la logique des théories de la décroissance un indicateur comme le PIB pour mesurer la richesse d'une société doit être contesté et remplacé par un nouvel outil qui prendrait en considération la destruction du capital naturel et qui valoriserait les activités humaines immatérielles et non productrices de déchets ou de pollutions.

⁵⁰² . Traduit en France par le titre « Halte à la croissance ».

⁵⁰³ . Meadows, D. & D. ; Rander, J. ; Behrens W., 1972, *The Limits to Growth*, Traduction française : Halte à la croissance, Nathan, 1972.

a2. Dans son ouvrage principal, « *The Entropy law and the Economic Process* », paru en 1971, Nicholas Georgescu-Roegen⁵⁰⁴ développe particulièrement le thème de l'entropie et il l'applique à l'économie.

Dans cet ouvrage fondateur pour les théoriciens de la décroissance, Georgescu-Roegen parle de « *paradigme bio économique* ». Il s'agit de l'idée selon laquelle la société de production fondée sur le machinisme et l'hyper productivisme joue comme « *un accélérateur de croissance de l'entropie* ». Cela veut dire que les modes de production actuels accélèrent la raréfaction des ressources naturelles et conduisent à une croissance sur la planète des « *zones stériles* » des déchets et de la pollution. Selon ses propres mots : « *La croissance pure ne peut excéder une limite certaine, difficile à déterminer sans un accroissement du taux global d'épuisement et du taux de pollution qui en découle* »⁵⁰⁵.

Pour cet auteur l'utilisation dans la production de ressources fossiles qui n'existent qu'en quantité limitée pose la question de la dégradation irréversible de notre planète.

Il préconise un basculement radical vers des énergies renouvelables car ce sont les seules à être véritablement durables, les autres devant tôt ou tard s'épuiser quels que soient les progrès des sciences et des techniques.

À partir des travaux de Georgescu-Roegen, le mouvement des théories de la décroissance va se développer et de nombreux auteurs⁵⁰⁶ vont affiner cette pensée.

Ainsi, pour Serge Latouche, il existe un « *piège du développement durable* » : « *Le développement durable, soutenable ou supportable n'est que la dernière née d'une longue suite d'innovations conceptuelles visant à faire rentrer une part de rêve dans la dure réalité de la croissance économique. Cette inflation des qualificatifs ajoutés au développement est une tentative de conjuration magique de ses effets négatifs. Le développement a été successivement : endogène, autocentré, socialiste, intégré, intégral, harmonieux, participatif, autonome et populaire (...) On a là un bel exemple de diplomatie verbale, consistant à changer les mots quand on est impuissant à changer les choses. Si c'est le développement et non l'environnement qu'il s'agit de rendre durable, on a affaire à une mystification. Si durable veut dire préserver l'environnement alors c'est incompatible avec la logique économique (...) Le « développementisme » manifeste la logique techno économique dans toute sa rigueur (...) Ce n'est pas l'environnement qu'il s'agit de préserver, mais avant tout le développement. La réside le piège* »⁵⁰⁷.

a3. Les solutions proposées par les « *décroissants* ».

Le mouvement de la décroissance soutenable vise à remettre en question de manière fondamentale et profonde le mode de production et le mode de relation qui s'est développé depuis la révolution industrielle dans la plupart des pays à économie de marché. Leurs solutions passent par des initiatives individuelles comme l'adoption d'un comportement

⁵⁰⁴ . Georgescu-Roegen, N. 1979. *Demain la décroissance. Entropie, écologie, économie*. Lausanne. Une réflexion écologique sur l'économie dont l'intérêt est, de montrer que la décroissance est désormais inévitable pour que le développement soit réellement durable, à très long terme.

⁵⁰⁵ . Georgescu-Roegen, N. 1979. *Demain la décroissance. Entropie, écologie, économie*. Lausanne, p. 106.

⁵⁰⁶ . Jacques Ellul, Serge Latouche, Paul Ariès, André Gorz, Ivan Illich sont particulièrement représentatifs de ce mouvement.

⁵⁰⁷ . Latouche, S., 1995, *La mégamachine*, La découverte, p. 122 ; voir aussi : Latouche, S., 2006, *Le pari de la décroissance*, Fayard.

de « *simplicité volontaire* » et par des actions collectives comme de la sensibilisation au travers de conférences ou d'actions militantes dans le domaine public. Il s'agit d'un véritable « *aggiornamento* » du capitalisme comme système de production et de satisfaction des besoins qui est proposé. Les fondements idéologiques du capitalisme moderne comme la concurrence, le productivisme et le consumérisme qui va avec, la délocalisation des productions ou la liberté individuelle de détruire sa propriété sont remis en cause et remplacés par les idées d'entraide, de maîtrise des besoins, de valorisation des productions locales et des principes de préservation, protection et valorisation de l'environnement naturel des hommes.

Le concept de simplicité volontaire recouvre l'idée qu'un changement radical de mode de vie pour la plupart des individus qui vivent dans les pays industrialisés serait une bonne chose et permettrait à tous de mieux vivre. Il s'agit en même temps d'une critique de la société « *d'hyper consommation* » dans laquelle les économies de marché se sont engagées. Le système capitaliste pousserait les hommes à consommer au-delà de leur véritables besoins. La surconsommation de biens matériels de plus en plus nombreux conduit à des besoins financiers également en augmentation exponentielle. Cela conduit à la nécessité de travailler plus pour se procurer cet ensemble de consommation toujours en extension. Cette situation de course vers le toujours plus de monnaie, vers le toujours plus de biens matériels aboutirait à un mal être généralisé de l'homme de la civilisation actuelle. L'impression de manque de temps, le stress, les problèmes de santé et la surconsommation de médicaments, l'obsession de l'argent et du manque seraient les résultats peu glorieux du dogme de la croissance économique érigé en modèle de société indépassable.

Les « *décroissants* » proposent un changement de modèle qui redonne sa vraie place à l'homme, à son intériorité et à sa vocation relationnelle. L'homme ne doit plus être l'esclave des biens matériels et poursuivre sans cesse le renouvellement emprunt de folie des marchandises et du paraître. Le bonheur ne se trouve pas dans la consommation outrancière des merveilles vantées par la publicité. Aristote déjà ne s'exclamait-il pas : « *La richesse n'est pas le bien suprême que nous cherchons* »⁵⁰⁸.

C'est pourquoi « *les décroissants* » préconisent de « *sortir de l'économie* »⁵⁰⁹, de refuser les dictats de la société de consommation en participant par exemple collectivement à des « *journées sans achats* » et prônent la lenteur et la convivialité comme valeurs principales.

b/ Les limites des théories de la décroissances.

b1. Limites scientifiques.

Un courant de pensée emmené par René Passet⁵¹⁰ met en doute d'un point de vue scientifique les résultats de Georgescu-Roegen et son application de la « *loi de l'entropie* ».

⁵⁰⁸ . Aristote, *Éthique à Nicomaque*, G-F Flammarion.

⁵⁰⁹ . Latouche, S., 2003, « *Sortir de l'économie* », *Politis*, p. 20.

⁵¹⁰ . Lire notamment : Passet, R., 1996, *L'économique et le vivant*, Economica ; 2001, *Éloge du mondialisme par un anti présumé*, Fayard.

Pour René Passet, la terre n'est pas un système isolé dont les ressources naturelles seraient irrémédiablement données une fois pour toute. Le flux d'énergie solaire modifie les ressources, il y a reproduction et complexification de la vie. Aussi la loi de l'entropie des théoriciens de la décroissance ne trouverait-elle pas à s'appliquer sur la terre.

La formule de Schumpeter⁵¹¹ selon laquelle l'économie capitaliste ressemblerait à un « *ouragan perpétuel de la destruction créatrice* » serait plus proche de la réalité de l'évolution de notre planète. La structure économique du capitalisme, en détruisant continuellement ses éléments vieillis, et en créant continuellement des éléments neufs est à l'origine d'un processus de destruction créatrice. Ce processus permet de contrebalancer les effets néfastes de la croissance grâce aux progrès techniques incorporés dans les méthodes de production. Il est alors possible de promouvoir un « *développement durable qui se définit moins par la durabilité des choses que par la reproduction des fonctions* »⁵¹².

Les partisans des théories de la décroissance sont aussi taxés de « *Malthusianisme* » dans le sens où leurs conclusions sont extrêmement funestes pour l'humanité. Le point de vue des « *décroissants* » sur la rareté est radical. Ils considèrent cette dernière comme indépassable. Ils ont une conception absolue de la rareté. Dans leur logique, il ne peut jamais y avoir création de richesse. Seul le partage de la richesse ou des ressources existantes est envisageable. Ils ont une logique de partage de la rareté⁵¹³. Pour eux les ressources naturelles et les richesses sont comparables à un gâteau. Le capitalisme se meut dans une économie à somme nulle dans laquelle « *ce que l'un gagne l'autre le perd* ». L'économie est statique et l'incantation de Malthus⁵¹⁴ selon laquelle dans un monde déjà possédé « *au banquet de la nature tout le monde n'a pas sa place* » constitue le seul horizon de l'homme.

Robert Solow⁵¹⁵, prix Nobel d'économie 1987 n'adopte pas cette position concernant la rareté. Pour lui, la rareté est un phénomène relatif duquel l'homme peut se départir. Dans cette logique même si les ressources n'existent qu'en quantité limitée, on considère en priorité les différentes techniques possibles d'utilisation de la ressource. Il y a une infinité de possibilité de gestion de la rareté. La flexibilité des prix nous renseigne sur la rareté des produits et oriente naturellement nos consommations et nos comportements. L'économie de statique devient dynamique. La problématique n'est plus celle du partage de la rareté, du partage du gâteau de la richesse donné une fois pour toute aux hommes, la problématique est celle de l'échange de la création c'est-à-dire de la recherche de l'agrandissement du gâteau de la richesse. L'économie est à somme positive et il est possible de créer des richesses nouvelles. C'est-à-dire des richesses qui par définition n'existaient pas avant d'être « *inventées* » et qui ne pouvaient donc pas fournir la base d'un partage. Dans cette logique de la rareté relative, la croissance de la production et des revenus est sans limite.

⁵¹¹ . Schumpeter, J., 1947, *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot, 1990, p. 117.

⁵¹² . Harribey, J.-M., 2007, « Les théories de la décroissance : enjeux et limites » *Cahiers français, Développement et environnement*, n°337, mars-avril 2007, p. 20-26

⁵¹³ . Roux, V., 2001, *Le capitalisme utopique, propriété privée et destination universelle des biens*, L'Harmattan.

⁵¹⁴ . Malthus, T., 1798, *Essai sur le principe de population et comment il intéresse l'amélioration future de la société*.

⁵¹⁵ . Solow, R. M., 1956, « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n° 1, 1956, p. 65.

Dans le même sens, J. P. Fitoussi ou E. Laurent⁵¹⁶, argumentent pour un découplage entre la croissance « *physique* » (prélèvements et rejets de matières nécessaires à l'activité économique) et la croissance « *économique* » (croissance de la valeur monétaire des biens et services produits et consommés).

De cette façon il serait possible de produire plus, mieux ou moins cher avec des conséquences environnementales de moins en moins importantes. Cette possibilité serait due aux progrès techniques et à la mobilisation du « *savoir* ». Ainsi : « *si un peu de croissance « pollue » (du fait du passage obligé au stade industriel), beaucoup de croissance réduit la pollution grâce au basculement des économies dans l'ère « postindustrielle » et donc de l'efficacité énergétique* ».

Simon Kuznets⁵¹⁷ a démontré ce phénomène avec sa « *courbe en cloche* ». Selon le prix Nobel d'économie 1971, une fois atteint un seuil de développement économique, les conséquences écologiques et les inégalités générées par l'économie de marché et la croissance iront en se réduisant. Selon cet auteur, une fois que tous les peuples auront franchi les différentes étapes du développement, la production mondiale sera essentiellement composée d'activités de services et d'activités industrielles et agro-industrielles propres. Dans cette logique, La croissance n'est pas le problème mais la solution.

b2. Limites conséquentialistes.

Il y a aussi des limites « *conséquentialistes* » aux thèses de la décroissance. En effet, dans un monde fondé sur le travail et le salariat, la décroissance a pour conséquence directe la fermeture d'entreprises et la montée du chômage. Les conséquences à court et moyen terme de la baisse de la production est donc bien la misère pour un grand nombre d'hommes sur la planète.

Pour les « *décroissants* » la crise économique et la récession sont une aubaine car elles correspondent à une phase de contraction de la production. Il y a moins de transport, moins de programmes immobiliers ou d'infrastructures, moins de création d'entreprises...

Cependant les conséquences d'une baisse trop importante de la production pourraient être dramatique pour l'environnement lui-même compte tenu de l'état de l'industrie. En effet, le maintien en état de fonctionnement de certaines industries très polluantes comme par exemple les centrales nucléaires nécessitent des investissements réguliers qui seraient difficile à réaliser sans croissance économique. Aussi la décroissance pourrait aboutir à court terme si elle n'est pas maîtrisée à des catastrophes industrielles très dommageables pour l'homme et l'environnement.

⁵¹⁶ . Fitoussi, J.-P., Laurent, É., 2008, *La Nouvelle écologie politique. Économie et développement humain*, Seuil.

⁵¹⁷ . Kuznets, S., 1971, *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*, Harvard University Press.

Paragraphe 2 : La réalité juridique du concept de développement durable.

La diversification de l'offre d'énergie, le changement climatique, la modération de la consommation des ressources naturelles non renouvelables, le recours à des méthodes d'agriculture plus respectueuses des équilibres naturels, relève d'une bonne gestion de biens collectifs mondiaux⁵¹⁸. Il semble donc que l'échelle mondiale soit la seule pertinente. Il convient donc de s'interroger sur les institutions supranationales qui pourraient être mandatées pour gérer ces biens, mais aussi sur les moyens d'actions européens et nationaux.

Le concept de développement durable d'abord consacré en droit international va ensuite irriguer le droit européen et le droit national.

A/ La consécration du concept de développement durable en droit international.

À côté des textes fondateurs de la notion, on peut relever une multiplication des conventions, accords, protocoles et sommets ayant pour thèmes l'environnement et le développement durable.

1/ Les textes fondateurs du concept de développement durable en droit international.

Deux textes apparaissent comme particulièrement importants dans la naissance du concept de développement durable et dans son affermissement juridique. Il s'agit de la déclaration de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain de 1972 et de la déclaration de la conférence des Nations Unies⁵¹⁹ sur l'environnement et le développement de Rio en 1992.

a/ La Conférence de Stockholm sur l'environnement humain de 1972⁵²⁰.

L'idée d'une conférence internationale sur l'environnement humain a d'abord été soulevée par le Conseil économique et social des Nations-Unies La résolution 1346, adoptée en 1968, recommandait à l'Assemblée générale de l'ONU de se pencher sur ces questions. Celle-ci pria le Secrétaire général, U Thant, de dresser un portrait sommaire du milieu humain. Ce dernier déposa un rapport qui soutenait qu'une conférence constituerait une

⁵¹⁸ . Hugon, P., 2003, *L'économie éthique publique, biens mondiaux et patrimoine communs*, UNESCO.

⁵¹⁹ . Doumbé-Billé, S., 2009, «L'ONU et l'environnement», in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 61 ; Maljean-Dubois, S. ; Mehdi, R., 1999, *Les Nations Unies et la protection de l'environnement. La promotion d'un développement durable*, Pedone.

⁵²⁰ . O.N.U., Rapport de la conférence des N.U. sur L'environnement, Stockholm, 5-16/6/1972, ONU, New York, 1972.

occasion stimulante, tant pour les gouvernements que les organisations internationales, de trouver des solutions concrètes aux problèmes environnementaux. La conférence a finalement lieu à Stockholm du 5 au 16 juin 1972. Présidée par le Canadien Maurice Strong, la conférence rassemble des délégations de 113 États, et de très nombreuses ONG, autour d'un slogan alors inédit : « *une seule Terre, préserver et enrichir l'environnement* ». En cette période de Guerre Froide, ni l'Union Soviétique ni ses pays satellites ne sont présents. Ce sommet crée le concept « *d'écodéveloppement* » et fonde la coopération internationale sur les questions environnementales. L'objectif de cette conférence est de discuter de l'état général de l'environnement afin de définir les problèmes qui nécessitent une collaboration internationale.

La déclaration finale de la conférence rappelle le droit de l'humanité à avoir accès à un environnement sain et productif. Elle met aussi en lumière la responsabilité de l'homme envers son environnement, de même que son devoir de le protéger et de l'améliorer dans son intérêt et celui des générations futures. Une série de recommandations concrètes et détaillées sont adoptées dans le cadre d'un plan d'action commun.

La Conférence tenue à Stockholm en 1972 avait centré l'attention internationale sur les questions d'environnement, en particulier sur celles liées à la dégradation de l'environnement et de la « *pollution transfrontalière* ».

La Conférence de Stockholm est le premier colloque mondial qui fait de l'environnement une question majeure au niveau international ; c'est aussi le premier exemple de droit international contraignant dans le domaine de l'environnement, où il est défini que : « *l'homme a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures* ».

Les résultats de cette conférence sont :

- une déclaration de 26 principes ;
- un plan d'action (109 recommandations) ;
- des objectifs spécifiques ;
- la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)⁵²¹.

Lors de la Conférence de Stockholm, il fut déclaré pour la première fois que l'amélioration des conditions de vie à long terme de toutes et de tous dépend de la préservation des bases naturelles de la vie et suppose une coopération internationale. Si la résolution des problèmes écologiques constituait alors la préoccupation prioritaire, les aspects sociaux, économiques et de politique de développement n'étaient pas oubliés pour autant.

⁵²¹ . Le PNUE, dont le siège est à Nairobi, est la plus haute autorité environnementale au sein du système des Nations Unies. Le Programme joue le rôle de catalyseur, de défenseur, d'instructeur et de facilitateur œuvrant à promouvoir l'utilisation avisée et le développement durable de l'environnement mondial. A cette fin, le PNUE collabore avec de nombreux partenaires, dont des organes des Nations Unies, des organisations internationales, des gouvernements nationaux, des organisations non gouvernementales, le secteur privé et la société civile.

Le travail du PNUE consiste à :

- évaluer les conditions et les tendances environnementales mondiales, régionales et nationales ;
 - développer des instruments environnementaux nationaux et internationaux ;
 - renforcer les institutions afin d'assurer une gestion avisée de l'environnement ;
 - faciliter le transfert des connaissances et de technologies pour un développement durable ;
 - encourager de nouveaux partenariats et de nouvelles perspectives au sein de la société civile et du secteur privé.
- Informations tirées du site officiel du PNUE.

La même année, le Club de Rome publiait son rapport « *Les limites de la croissance* », qui eut un écho retentissant dans le contexte de la Conférence de Stockholm et de la crise pétrolière des années soixante dix. La Déclaration de Stockholm adoptée lors de la Conférence a été élaborée conjointement par les pays industrialisés et les pays en développement. Elle contient des principes de protection de l'environnement et de développement, ainsi que des recommandations concernant leur mise en œuvre. On peut considérer cette déclaration comme le document de base de la politique internationale qu'on qualifiera par la suite de « *développement durable* ».

La majeure partie des législations nationales en matière d'environnement ont été adoptées suite à cette conférence. L'environnement a été reconnu comme « droit fondamental » par plusieurs organisations et gouvernements qui ont adopté des instruments ou des dispositions constitutionnelles à ce propos. L'environnement entre désormais dans les priorités politiques de nombreux pays et régions du monde.

b/ La déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992⁵²².

C'est à Rio de Janeiro au Brésil du 3 au 14 juin 1992 que s'est déroulé le Sommet de la Terre, aussi appelé Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement⁵²³(CNUED). Les participants avaient alors défini les principes fondamentaux et établi le programme d'action, nommé Action 21, sur lequel se fondent aujourd'hui de nombreuses initiatives en faveur du développement durable.

Rassemblant près de 200 représentants de gouvernements, et un grand nombre d'organisations non gouvernementales (ONG), le Sommet de la Terre a donné naissance à la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, un document capital dans l'affirmation d'un engagement à l'échelle internationale envers les principes du développement durable.

D'autres textes ont été adoptés lors de cette rencontre :

- La Convention sur la diversité biologique;
- La Convention-cadre sur les changements climatiques (et son corollaire, le protocole de Kyoto);
- La Convention sur la lutte contre la désertification;
- La Déclaration sur la gestion, la conservation et le développement durable des forêts.

À la suite de ce sommet, des institutions internationales ont été constituées pour que se concrétisent les engagements pris par les nations présentes. Parmi ces institutions, la Commission du développement durable des Nations Unies assure depuis 1992 la promotion des principes et des pratiques associées au développement durable au niveau international.

Par la déclaration de Rio, les pays signataires ont convenu que la protection de l'environnement de même que le développement social et économique sont fondamentaux pour atteindre un développement qui soit durable. Cette déclaration marque une étape

⁵²² . Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement 3 au 14 juin 1992 (Sommet de la terre).

⁵²³ . Maljean-Bubois, S., 2002, « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg et au-delà ? », *AFDI*, p. 592.

importante dans l'établissement de priorités au niveau international en matière de développement durable.

Le programme *Action 21*, est un programme d'intervention destiné à traduire dans les faits les principes inscrits dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. *Action 21* aborde des problèmes planétaires de premier ordre. Ceux-ci sont regroupés sous 39 thèmes qui touchent le développement social et économique, la protection de l'environnement, la gestion des ressources, la participation de la société civile au processus décisionnel et les moyens de mise en œuvre d'un développement durable. Adopté par 179 nations, ce programme constitue un document de référence d'envergure mondiale.

Le Sommet de Rio a donné le coup d'envoi à un programme ambitieux de lutte mondiale contre les changements climatiques, pour la protection de la diversité biologique, ou biodiversité, et l'élimination des produits toxiques dangereux. Il a abouti à la signature de la Déclaration de Rio qui fixe les lignes d'action visant à assurer une meilleure gestion de la planète, et fait progresser le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement. Cependant elle n'est pas juridiquement contraignante. Au contraire, elle reconnaît la souveraineté des États en matière environnementale notamment dans son article 2 qui dispose : « *Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale* »⁵²⁴.

2/ Les autres textes internationaux majeurs du droit de l'environnement et du développement durable.

Parmi la profusion de textes qui concernent la protection de l'environnement⁵²⁵, le sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg en Afrique du Sud (2002) et son prolongement annoncé : le Rio + 20 se détachent, de même, la série de conférences, accords et protocoles à partir de la conférence de Copenhague qui prolonge le protocole de Kyoto sont très importants.

⁵²⁴ .C'est nous qui soulignons.

⁵²⁵ . Dommen, C. ; Cullet, P., 1998, *Droit international de l'environnement : textes de base et références*, Kluwer Law International ; Petit, Y., 2011, *Droit de l'environnement, principes et institutions*, Document d'études n° 310, La documentation Française ; Kiss, A. ; Beurier, J.-P., 2004, *Droit international de l'environnement*, Pedone.

a/ Le sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de 2002 et l'annonce de « Rio + 20 »⁵²⁶.

. Ce sommet s'est tenu du 26 août au 4 septembre 2002 à Johannesburg (Afrique du Sud) sous l'égide des Nations unies. Il est aussi officiellement appelé « *Sommet mondial sur le développement durable* » (SMDD). Ce sommet constituait une occasion pour le monde entier de faire le bilan et de compléter le programme lancé lors du Sommet de Rio. La rencontre de Johannesburg visait donc à inciter les États à réitérer leur engagement politique en faveur du développement durable, ainsi qu'à favoriser le renforcement d'un partenariat entre le Nord et le Sud.

L'enjeu politique du Sommet fut également important puisqu'il s'agissait de démontrer que la guerre contre le terrorisme n'est pas l'unique problème mondial actuel.

. Trente ans après la Conférence internationale de Stockholm sur l'environnement en 1972, vingt ans après le Sommet de la terre à Rio en 1992, et dix ans après le Sommet mondial du développement durable à Johannesburg en 2002, l'Assemblée générale des Nations unies a convoqué une conférence internationale « Rio + 20 », qui se tiendra à Rio au Brésil du 4 au 6 juin 2012⁵²⁷.

La résolution 64/236 adoptée par les Nations unies en décembre 2009 *Mise en œuvre d'Action 21, du Programme relatif à la poursuite de la mise en œuvre d'Action 21 et des textes issus du Sommet mondial pour le développement durable* « Décide d'organiser, en 2012, la Conférence des Nations unies sur le développement durable au plus haut niveau possible, y compris celui des chefs d'État et de gouvernement ». « L'objectif de la Conférence sera de susciter un engagement politique en faveur du développement durable, d'évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable et de relever les défis qui se font jour ».

Les Nations unies, qui attendent entre 35 000 et 50 000 participants et 100 à 120 chefs d'État à Rio en juin 2012 ont fixé deux objectifs au sommet :

- garantir le renouvellement des engagements politiques concernant le développement durable,
- évaluer les progrès vers les objectifs accordés au niveau international sur le développement durable et relever des défis nouveaux et émergents.

Le sommet mettra l'accent sur deux thèmes spécifiques :

- une économie verte dans le contexte de l'éradication de la pauvreté et le développement durable,
- une structure institutionnelle qui favorise le développement durable.

⁵²⁶ . *Rio + 20 : Quelle ambition pour l'environnement ?* 3ème réunion mondiale des juristes et des associations de droit de l'environnement organisée par le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement et l'Université de Limoges, les 29, 30 septembre et 1er octobre 2011 à Limoges.

⁵²⁷ . Site officiel des Nations unies pour la préparation de Rio + 20 .

b/ La conférence de Copenhague de 2009.

. L'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère laisse craindre pour le futur des variations climatiques sans précédent. La communauté internationale a donc décidé d'agir au nom du principe de précaution. En décembre 1997, 38 pays industrialisés se sont engagés, dans le cadre du protocole de Kyoto⁵²⁸, à réduire leurs émissions des six principaux gaz à effet de serre d'au moins 5% dans la période 2008-2012, par rapport aux niveaux enregistrés en 1990. Mais ce protocole a mis du temps pour entrer en vigueur, car il devait être ratifié par plus de 55 pays, totalisant plus de 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Les États-Unis refusent toute ratification, il a fallu celle de la Russie pour que le protocole puisse entrer en vigueur, le 16 février 2005.

Le bilan des réalisations du protocole de Kyoto fait débat⁵²⁹. Parmi les avancées, figurent notamment la création en 2005 du système européen d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre et l'utilisation du « *mécanisme du développement propre* » (MDP). Défini par le protocole, le MDP prévoit l'octroi de crédits d'émission de gaz à effet de serre en échange de la réalisation de projets d'investissements responsables dans les pays en développement. Le lancement des 1 000 projets issus du MDP a permis une réduction des émissions de gaz à effet de serre de plus de 200 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an.

Le refus des États-Unis a notamment été évoqué par les pays émergents pour affirmer le droit à rattraper leur retard de développement accumulé et souligner le rôle historique des pays industrialisés dans le processus de réchauffement climatique.

. Les 191 pays réunis du 7 au 18 décembre 2009 à Copenhague avaient comme objectif de parvenir à un nouvel accord sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre. En effet, le protocole de Kyoto adopté en 1997 arrive à échéance en décembre 2012.

Le Sommet de Copenhague 2009 a été le porteur de beaucoup d'espoirs chez les militants et populations sensibilisées aux effets du réchauffement climatique. À l'issue de ce Sommet ambitieux, il en ressort quelques principes et la confirmation que le dialogue entre États-Unis et Chine sera primordial dans les années à venir, aux dépens de l'Europe, porteuse de bonnes intentions.

Dans une vaste perspective, les dirigeants prévoient de limiter le réchauffement planétaire à 2 °C d'ici à 2050 par rapport aux niveaux préindustriels, c'est l'objectif affiché de la conférence sur le climat.

Selon un calcul des Nations unies, l'addition des promesses faites à ce jour publiquement par les différents pays conduirait à une hausse de la température moyenne de la planète de 3°C, bien au-delà de l'objectif souhaité des 2°C. Une proposition annexée à l'accord appelle la communauté internationale à conclure un traité contraignant d'ici la fin de l'année 2010.

⁵²⁸ . Le protocole de Kyoto est un traité international visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serres dans le cadre de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques dont les pays participants se rencontrent une fois par an depuis 1995. Signé le 11 décembre 1997 lors de la 3^e conférence annuelle de la Convention (COP 3) à Kyoto, au Japon, il est entré en vigueur le 16 février 2005 et en 2010 a été ratifié par 141 pays.

⁵²⁹ . Delalande, D., 2009, « La lutte contre le changement climatique », in Petit, Y., (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française.

En outre, l'accord de Copenhague 2009 ne fixe pas d'objectifs chiffrés de réduction d'émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. L'objectif de l'Union européenne reste de maintenir son objectif de réduire ses émissions de 80 % d'ici 2050.

De plus, L'engagement collectif des pays industrialisés au Sommet de Copenhague est d'apporter des ressources à l'aide au développement d'un montant total de 30 milliards de dollars. L'Union européenne avait déjà promis de verser 10,6 milliards de dollars sur les années 2010, 2011 et 2012 et le Japon a annoncé à Copenhague 11 milliards de dollars sur les trois ans.

B/ Le développement durable en droit européen et en droit Français.

L'idée d'un système respectueux des ressources naturelles, et des écosystèmes, au bénéfice de la société et de l'économie mondiale doit trouver, au-delà de sa médiatisation et des débats qui l'entourent, un support juridique. En effet, parce que la tentation d'un profit immédiat et égoïste des ressources naturelles est grande, le recours à des normes contraignant les États et les citoyens s'avère nécessaire.

Cet encadrement juridique du développement durable ressort avant tout du droit international. Le droit communautaire et le droit national sont cependant eux aussi irrigués par le concept.

Le développement durable est appliqué dans de nombreux domaines qui touchent aux ressources naturelles, à l'agriculture, à l'industrie et la construction et aux nouvelles technologies... Aussi, si l'on peut commencer à parler de droit du développement durable aujourd'hui, c'est principalement au sein du droit l'environnement et du droit de la santé, mais également des droits de l'homme et des droits fondamentaux que l'on retrouve l'encadrement juridique du développement durable.

1/ Le développement durable en droit communautaire.

Le développement durable est présent non seulement dans les traités constitutifs de l'Union Européenne, mais aussi dans de nombreuses directives et règlements⁵³⁰.

a/ Le développement durable dans les traités européens.

Les références communautaires au développement durable s'éloignent sensiblement de leurs racines internationales. Le traité UE évoque dans son préambule le « *principe du*

⁵³⁰ . Thieffry, P., 1998, *Droit européen de l'environnement*, Dalloz.

développement durable ». Ainsi, le traité de Lisbonne⁵³¹ dispose-t-il : « **DÉTERMINÉS** à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du **principe du développement durable** et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines (...) ».

C'est dans le traité d'Amsterdam de 1997 que l'expression « *développement durable* » apparaît pour la première fois.

L'idée de développement durable est présente dans les objectifs de l'Union, notamment dans l'article 3 troisième alinéa TUE (ex article 2) : « *L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le **développement durable** de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement.*

Elle promeut le progrès scientifique et technique.

Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.

Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.

Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen ».

Cependant, l'idée de développement durable se trouve associée à d'autres qualificatifs, ce qui brouille un peu son sens. L'environnement quant à lui apparaît comme un objectif isolé de la politique communautaire.

L'article 6 TCE dispose quant à lui : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le **développement durable*** ». Cette formulation ne rend opposable le concept de développement durable qu'aux institutions communautaires et à elles seules.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵³² du 7 décembre 2000, telle qu'adoptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités dispose dans son préambule au troisième paragraphe : « *L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local ; elle cherche à promouvoir un **développement équilibré et durable** et assure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement* ». Et dans son article 37 : « *Un niveau élevé de protection de*

⁵³¹ . Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

⁵³² . Burgogues-Larsen (sous la direction de), 2005, *La France face à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, 2005,

*l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du **développement durable** ».*

En droit communautaire, le développement durable est donc essentiellement une notion large et floue : destinée à encadrer l'action publique, l'action institutionnelle et le travail législatif, c'est un concept à vocation opérationnelle dans la prise de décision, plutôt que strictement défini, imposant un standard de comportement.

La CJCE, n'y fait que très peu référence, généralement en reprenant simplement les termes de l'article 6 TCE⁵³³.

Le droit communautaire donne une priorité au principe d'intégration⁵³⁴. Il ne propose pas d'autres références explicites au développement durable. Le développement durable est un objectif à atteindre. L'UE a adopté une stratégie européenne de développement durable à Göteborg en 2001. Cette stratégie révisée en 2005, est complétées par le principe d'intégration des préoccupations environnementales dans le politiques européennes qui ont un impact sur l'environnement.

Le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a adopté la nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable⁵³⁵ (SDD). Cette stratégie se présente sous la forme d'un cadre unique qui établit les principes directeurs du développement durable et définit les réponses à apporter aux principaux défis du développement durable auxquels l'UE est confrontée : le changement climatique et l'énergie propre, le transport durable, la consommation et production durables, les menaces pour la santé publique et les défis en matière de développement durable.

b/ Le développement durable dans les directives et règlements communautaires.

De nombreux règlements et directives communautaires traitent du développement durable et du droit de l'environnement. La législation communautaire est essentielle pour la construction du « *droit du développement durable* » en France. En effet, l'essentiel du droit Français touchant à cette notion relève de transpositions de directives communautaires.

-Ainsi, la loi française de 1976 relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement⁵³⁶ est une transposition de la directive 85/337/CEE du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁵³³ . Mestre, C., 2009, « La mise en œuvre des directives environnementales dans l'Union européenne », in, Petit, Y. (sous la direction de), Droit et politiques de l'environnement, La documentation française, p.85.

⁵³⁴ . Hervé-Fournereau, N., 2009, « Le principe d'intégration », in, Petit, Y. (sous la direction de), Droit et politiques de l'environnement, La documentation française, p.31.

⁵³⁵ . Pallemarts, M. ; Gouritin, A., 2007, « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2007/16 (n°1961).

⁵³⁶ . Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Modifiée en 1993 et 2000.

De même, L'ordonnance du 21 octobre 2010⁵³⁷ a transposé plusieurs directives européennes et notamment la directive « *Inspire* »⁵³⁸, qui vise à établir une infrastructure d'information géographique dans la communauté européenne pour favoriser la protection de l'environnement. L'ordonnance impose ainsi aux autorités publiques, d'une part de publier sur Internet leurs données environnementales géographiques, d'autre part de les partager entre elles. Ces dispositions ont pour objectif de faciliter la réalisation d'études et donc la conception, le suivi et l'évaluation des politiques environnementales, en favorisant la prise de décision dans un cadre démocratique, avec un bon niveau d'information de tous les acteurs et du grand public. Elles doivent également permettre de fournir de meilleurs services aux citoyens et aux entreprises. Enfin, elles devraient favoriser la croissance économique et la création d'emplois à travers le développement non seulement du secteur de l'information géographique, mais aussi des nombreuses activités qui ont besoin d'utiliser des données géographiques pour créer de nouveaux services.

On peut citer aussi :

-La directive 2008/99/CEE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal qui prévoit que les États doivent mettre en œuvre un véritable droit pénal de l'environnement en créant des peines « *effectives, proportionnées et dissuasives* » et de sanctionner par la des agissements causant mais également « *susceptibles de causer* » des atteintes aussi bien aux personnes (morales ou physiques) qu'à l'air, l'eau, la faune ou la flore.

-La directive 2004/35/CEE du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. Elle a été transposée par la loi du 1^{er} août 2008⁵³⁹ qui dote la France d'un régime de réparation, fondée sur le principe « *pollueur-payeur* ».

-La directive 2003/87/CEE du Parlement européen et du Conseil a établi un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté. Le but était de permettre à l'Union Européenne élargie de respecter le Protocole de Kyoto.

Le droit européen de l'environnement⁵⁴⁰ a aussi vocation à directement s'appliquer. Ainsi le règlement (CEE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), institue une Agence européenne des produits chimiques. Ce règlement oblige toutes les entreprises fabriquant, important ou exportant des substances chimiques à enregistrer auprès de l'Agence européenne des produits chimiques ces substances après avoir évalué tous les risques inhérents l'utilisation de ces produits et à déterminer des moyens tendant à limiter les risques ainsi identifiés.

⁵³⁷ . Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement.

⁵³⁸ . Directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive Inspire (infrastructure for spatial information in the european community).

⁵³⁹ . Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

⁵⁴⁰ . Simonetti, F., 2008, « Le droit européen de l'environnement », *Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127).

2/ Le droit du développement durable en droit Français.

Les prémisses du concept de développement durable se trouvent dans le droit forestier⁵⁴¹. Ainsi dès 1661, Louis XIV confie à son ministre Colbert une mission visant à réformer la foresterie. Il ne s'agit pas à l'époque de protéger l'environnement mais d'assurer l'approvisionnement en bois de la marine, avec la volonté d'assurer la pérennité d'une ressource pour satisfaire aux besoins futurs⁵⁴².

Hans Carl von Carlowitz salue cette mission car elle « *appelle a une maîtrise de la consommation domestique du bois afin de pourvoir aux besoins des nouvelles générations de sorte que la gestion du bois doit permettre une utilisation continue de la ressource* »⁵⁴³. Il s'agit d'une première approche du développement durable⁵⁴⁴.

Le droit moderne du développement durable a des sources constitutionnelles et législatives. Sa portée juridique reste cependant à affermir.

a/ Les sources constitutionnelles et législatives du développement durable.

a1. sources constitutionnelles⁵⁴⁵.

La charte de l'environnement de 2005, adossée à la Constitution⁵⁴⁶ évoque à deux reprises le développement durable. Tout d'abord, le septième considérant dispose : « *Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins* ».

Puis, l'article 6 : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

a2. Sources législatives.

La prise en compte du développement durable par l'État français est relativement tardive. Ce n'est qu'en 1995 que le développement durable entre dans le droit français par l'intermédiaire de la loi n° 95-101 relative à la protection de l'environnement, dite loi Barnier⁵⁴⁷.

⁵⁴¹ . Bartenstein, K., 2005, « Les origines du concept de développement durable », *RJE*, n°3/2005, p.289.

⁵⁴² . Touzet, A., 2008, « Droit et développement durable », *RDP*, mars 2008, n° 2, p. 453.

⁵⁴³ . Carlowitz, H.-C., (1645-1714), 1713, *Sylvicultura oeconomica*.

⁵⁴⁴ . Fromageau, J., 2004, *Le droit de la forêt u XXIème siècle*, L'Harmattan.

⁵⁴⁵ . Champeil-Desplats, V., 2009, « La Charte de l'environnement prend son envol aux deux ailes du Palais-Royal », *RJE*, 2009 (2), p. 219.

⁵⁴⁶ . Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement.

⁵⁴⁷ . Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Le texte de la loi reprend la définition du rapport Brundtland et inscrit quatre grands principes du développement durable dans le droit :

- le principe de précaution.
- le principe du pollueur-payeur.
- le principe de l'action préventive et correction.
- le principe de participation des citoyens.

En 1999 et 2000, trois lois majeures font explicitement référence au développement durable :

- loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale - dite loi Chevènement.
- loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire - dite loi Voynet.
- loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains - dite loi Gayssot.

Enfin, les lois « *Grenelle de l'environnement* » 1 et 2 consacrent définitivement l'importance du concept en droit français⁵⁴⁸.

Même si la référence expresse au développement durable est récente (loi Barnier de 1995), la construction législative française à l'origine de ce que l'on pourrait nommer aujourd'hui « *le droit français du développement durable* », qui tend à concilier respect de l'environnement et développement économique, a débuté il y a longtemps. Ainsi, dès le 19 juillet 1976 est promulguée la loi n° 76-663 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Cette loi aménage toute exploitation industrielle ou agricole susceptible de créer des risques ou de provoquer des pollutions ou nuisances, notamment pour la sécurité et la santé des riverains et la désigne comme une installation classée.

a3. Dispositions spécifiques à Mayotte.

Dans le cadre de cet objectif ambitieux de développement économique intégrant le développement durable par la mise en œuvre d'un droit adapté, on peut citer le titre V de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte⁵⁴⁹ : « *du développement économique, de la maîtrise de l'aménagement foncier et de la protection de l'environnement* »⁵⁵⁰.

Ce titre comprend deux chapitres : l'un sur le développement économique, l'autre sur la maîtrise de l'aménagement foncier. La protection de l'environnement qui apparaît pourtant expressément dans le titre est passée sous silence dans le corps de la loi. Il s'agit en réalité dans ce titre de préciser des dispositions techniques qui ne concernent pas directement le fond de la question du développement économique, mais qui visent à mieux structurer les aides économiques (art 43 : création d'un fond mahorais de développement) ; à réfléchir au développement économique de Mayotte avec la création d'un groupement d'intérêt public dans les conditions prévues à l'art 21 de la loi n° 82-610 du 15 Juillet 1982 (art. 44) ; à scinder pour le 31 décembre 2004 au plus tard la chambre professionnelle de Mayotte en trois

⁵⁴⁸ . Colloque « Que change la loi Grenelle II », *Intervention de Jean-Marc Sauvé Vice-Président du Conseil d'État*, ENA, 1er octobre 2010.

⁵⁴⁹ . Pontier, J.-M., 2004, « La loi du 11 juillet 2001. Présentation générale des enjeux juridiques de la loi », in, *Mayotte dans la république, actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002*, sous la direction de Laurent Sermet et Jean Coudray, Montchrétien, p. 101.

⁵⁵⁰ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, art.43 à 49.

établissements publics administratifs : « la chambre d'agriculture de Mayotte », « la chambre de commerce et d'industrie de Mayotte », et la « chambre de métiers de Mayotte » (art. 45) ; à préciser la mise en œuvre de la politique foncière définie par la collectivité départementale de Mayotte. (art. 49).

b/ La portée juridique du concept de développement durable⁵⁵¹.

Il faut différencier le juge de la Charte de l'environnement de celui du développement durable.

. En ce qui concerne la charte de l'environnement, les juridictions compétentes se sont prononcées en termes quasi identiques pour considérer la portée pleine et entière des droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement. Les dispositions contenues dans la charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle. Très vite, le Conseil constitutionnel a contrôlé la constitutionnalité des traités au regard de la Charte, admettant implicitement l'opposabilité juridique de l'ensemble de la Charte (CC 24 mars 2005)⁵⁵². De même, il a vérifié la constitutionnalité d'une loi sur la création du registre international français au regard de l'article 6 de la Charte considérant que ce dernier article énonçait un « principe de conciliation » (CC 28 avril 2005) : « *Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement de 2004 : " Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social " ; qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre* »⁵⁵³.

Il a considéré que la politique énergétique énoncée à l'article 58 de la loi programme sur l'énergie ne méconnaissait aucun des intérêts mentionnés à l'article 6 de la Charte de l'environnement (CC, 7 juillet 2005)⁵⁵⁴.

Mais c'est la décision n°2008-564 DC du 19 juin 2008 du Conseil constitutionnel à propos de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés⁵⁵⁵ qui affirme dans un considérant de principe que la Charte, dans son ensemble, est opposable juridiquement et peut donc produire des effets juridiques directs en tant qu'acte à valeur constitutionnelle :

« *Considérant qu'aux termes de l'article 5 de la Charte de l'environnement : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par l'application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à*

⁵⁵¹ . Roblot-Troizier, A., 2008, « L'environnement au cœur du contentieux constitutionnel », *RFDA*, 2008 (6), p. 1237.

⁵⁵² . Décision du 24 mars 2005 sur des requêtes présentées par Monsieur Stéphane HAUCHEMAILLE et par Monsieur Alain MEYET ; Brondel, S., 2005, « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas incompatible avec la Charte de l'environnement », *AJDA*, 2005 (13), p. 692.

⁵⁵³ . Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005.

⁵⁵⁴ . Décision n° 2005-516 DC du 07 juillet 2005 ; Fraisse, R., 2005, « Quelle est la portée du "principe de subsidiarité" ? », *Droit administratif*, 2005 (8-9), pp. 21.

⁵⁵⁵ . Billet, P., 2009, « Les OGM et le risque environnemental », in, Petit, Y., 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 173.

la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage » ; que ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif ; que, dès lors, il incombe au Conseil constitutionnel, saisi en application de l'article 61 de la Constitution, de s'assurer que le législateur n'a pas méconnu le principe de précaution et a pris des mesures propres à garantir son respect par les autres autorités publiques »⁵⁵⁶.

Le juge administratif va aussi rapidement intégrer la Charte dans le contrôle de légalité des actes administratifs. Le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a jugé que son article 1^{er} a entendu ériger le droit de l'environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle et qu'en conséquence le référé liberté de l'article L. 521-2 du code de justice administrative pouvait s'appliquer lorsqu'un acte administratif porte atteinte à l'environnement en l'espèce, un site naturel sélectionné comme site Natura 2000 : *« Considérant qu'en adossant à la Constitution une Charte de l'environnement qui proclame en son article 1^{er} que chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en liberté fondamentale de valeur constitutionnelle (...) »*⁵⁵⁷.

Le Conseil d'État a rendu en assemblée un arrêt de principe du 3 octobre 2008⁵⁵⁸ qui confirme la valeur juridique opposable aux actes administratifs de l'ensemble des droits et devoirs contenus dans la charte.

. Pour ce qui concerne la mise en œuvre du développement durable lui-même, la situation est plus complexe : les définitions de ce dernier n'emportant aucune obligation précise, il semble peu à même d'obliger les individus. L'article 6 de la charte faisant obligation aux seules « *politiques publiques* » de « *promouvoir* » le développement durable. En conséquence, ce sont les actes traduisant ces politiques publiques qui pourront faire l'objet d'un contrôle par le juge.

La difficulté d'invoquer le développement durable est que ce dernier ne pose que des objectifs et non des principes.

Depuis 1971⁵⁵⁹, le juge administratif applique la technique du bilan qui n'a que très rarement permis une réelle « *conciliation* » des intérêts économiques avec les préoccupations environnementales. Cette manière de juger conduisant généralement à un bilan défavorable pour l'environnement face aux intérêts économiques.

« Ce n'est probablement pas un hasard si le juge administratif français, pas plus que le juge communautaire, ne s'est encore jamais prononcé sur le sens des termes

⁵⁵⁶ . Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 ; Mathieu, B., 2009, « Incertitudes quant à la portée de certains principes inscrits dans la Charte constitutionnelle de l'environnement », *La Semaine juridique*. Edition générale, 2009 (7), p. 42.

⁵⁵⁷ . TA, 29 avril 2005, Conservatoire Patrimoine Champagne Ardenne, *AJDA*, 2005, p. 1360.

⁵⁵⁸ . Conseil d'État, assemblée du contentieux, N° 297 931, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, conclusions Yann Aguila ; voir : dossier « La place du droit de l'environnement dans la jurisprudence administrative », Conseil d'État.

⁵⁵⁹ . Van Lang, A., 2008, « Développement durable et contentieux administratif », *AJDA*, 2008, 1353.

‘développement durable’ et leur portée ? Ne serait-il qu’un ‘objectif juridique’ voire une ‘fiction juridique’ ?

En tout état de cause, il n’y a pas de développement durable possible sans protection de l’environnement, tandis que l’inverse n’est pas aussi certain (...) »⁵⁶⁰.

⁵⁶⁰ .Cans, C., 2009, « Environnement et développement durable », in, Petit, Y., 2009, *Droit et politiques de l’environnement*, La documentation française, p. 7.

SECTION II

LA CONSTRUCTION DE L'ORDRE ENVIRONNEMENTAL À MAYOTTE.

Mayotte, si elle dispose de nombreux atouts, est d'abord une île, ce qui la rend *a priori* plus fragile qu'un continent car plus petite et confrontée plus directement à un milieu physique hostile⁵⁶¹. Sa double insularité, son lagon, sa forêt, sa faune et sa flore, sa biodiversité, son écosystème, ses ressources limitées en eau douce, le difficile traitement des déchets... rendent la question de la préservation de l'environnement particulièrement importante. Les fragilités naturelles de Mayotte doivent être prises en considération dans le développement économique durable du territoire. Le développement durable, mettant en exergue la nécessité d'adopter le long terme comme référence d'action, fonde les comportements juridiques et les demandes sociales de droit dans la conciliation de l'économie et de l'écologie⁵⁶². La vulgate du développement durable selon laquelle il faut penser global et agir local est bien adaptée au cas de Mayotte. Il y a une légitimité des collectivités décentralisées pour gérer les risques à leur échelle. C'est cette logique qui est à l'ordre du jour à Mayotte. En effet, le concept de développement durable, en ce qu'il induit la protection de l'environnement, revêt une acuité certaine lorsqu'il concerne une île volcanique tropicale de 374 km², subissant une forte poussée démographique (d'ou une forte densité de population de l'ordre de 351 habitants au km²) et dotée d'une biodiversité exceptionnelle. Les menaces sur celle-ci sont sérieuses en raison du processus intense de développement engagé à Mayotte⁵⁶³. (§1)

Dire par la norme, que la protection de l'environnement est d'intérêt général semble de ce point de vue essentiel⁵⁶⁴.

En une décennie, un véritable ordre juridique environnemental s'est élaboré à Mayotte. Il résulte d'un triptyque normatif complexe. Les deux premiers piliers sont constitués, dans le cadre statutaire de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte. D'une part, par la combinaison de textes essentiels édictés dans les années 1990, d'autre part de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, relative à la partie législative du code de l'environnement.

Le troisième pilier consiste dans la modification de cet état du droit pour tenir compte du changement institutionnel initié par la loi statutaire n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. L'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de

⁵⁶¹ . Coudray, J., 2004, « Les fragilités naturelles de Mayotte », in, Sermet, L. ; Coudray, J. (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la République, actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15, 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 611.

⁵⁶² . Romi, R., 1998, « Quelques réflexions sur l'affrontement économie-écologie et son influence sur le droit », *Droit et Société*, n°38, p. 131 ; Combot-Madec, F. ; Herve-Fournereau, N., 2002, « Commerce international et protection de l'environnement », *RJE*, n° 1, 2002, p. 3.

⁵⁶³ . *Bilan des assises mahoraises de l'environnement*, Préfecture de Mayotte, délégation à l'environnement, 2002.

⁵⁶⁴ . Article L. 110-1 du code de l'environnement.

l'environnement à Mayotte actualise le droit de l'environnement dans la collectivité en y rendant applicable l'essentiel des dispositions qui n'y avaient pas à ce jour été étendues. Il faut noter l'importance dans ce contexte des études d'impacts et de l'évaluation du seuil de tolérance. En effet, il n'y a pas de normes environnementales pertinentes sans évaluation des risques écologiques⁵⁶⁵. (§2)

Paragraphe 1 : Les spécificités écologiques de Mayotte.

Du point de vue de la géographie physique, l'île est une terre entourée d'eau⁵⁶⁶. L'éloignement et la mer auront une très grande importance à Mayotte. La taille de la Zone économique exclusive de Mayotte confère à la mer une potentialité de développement très grande pour le territoire.

La protection de la nature et de la biodiversité⁵⁶⁷ à Mayotte doit se concentrer sur ses atouts écologiques : Le lagon et la grande variété des espèces végétales et animales de l'île.

A/ Éloignement et insularité.

L'isolement marqué de Mayotte renforcé par sa double insularité lui permet de disposer d'une Zone économique exclusive importante comparativement à sa petite taille.

1/ Mayotte : un isolement marqué⁵⁶⁸.

Si l'insularité et l'éloignement de Mayotte sont partagés par l'ensemble des DOM à l'exception de la Guyane, Mayotte se singularise toutefois sur de nombreux points.

a/ Insularité et éloignement : problèmes partagés par les DOM et les COM.

Toutes les entités composant la France d'outre-mer se caractérisent par un isolement marqué. Il s'agit d'abord de l'éloignement de ces terres par rapport à la métropole, avec laquelle les liens sont cependant particulièrement forts. Par exemple, les Antilles se trouvent à

⁵⁶⁵. Dans son arrêt du 25 septembre 1997, *Projet Gabčíkovo Nagymaros (Hongrie c/ Slovaquie)*, la CIJ reconnaît qu'il faut continuellement évaluer les risques.

⁵⁶⁶. Définition retenue par l'article 121 de la convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 16 novembre 1973 : « Une île est une étendue naturelle de terre entourée d'eau qui reste découverte à marée haute ».

⁵⁶⁷. De Sadeleer, N., 2009, « La protection de la nature et de la biodiversité », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 187.

⁵⁶⁸. Metayer, D., 2001, « La double insularité », in, Faberon, J.-Y., 2001, *La mer outre-mer*, L'Harmattan, p. 259.

6 800 km de Paris, la Polynésie à 16 000 km et la Nouvelle-Calédonie à 19 000 km. Mayotte se trouve à 8 000 km.

De plus, ces territoires peuvent aussi se trouver très éloignés des partenaires économiques importants les plus « proches » : Papeete (Polynésie) est à 5 700 km de l’Australie, 6 200 km des États-Unis et 8 800 km du Japon.

L’insularité constitue un autre facteur d’isolement pour l’outre-mer français, à l’exception de la Guyane. Mais si cette dernière est la seule région continentale d’outre-mer, son enclavement en Amérique du Sud, entre Amazonie et Océan Atlantique, l’isole également d’une autre manière. En outre, pour certains territoires, l’insularité se conjugue avec un grand émiettement : la Polynésie française compte ainsi plus d’une centaine d’îles, composant cinq archipels et dispersées sur 2,5 millions de km².

Ces facteurs naturels d’isolement sont accentués par une faible intégration régionale. La France d’outre-mer n’entretient que très peu de relations avec les pays voisins. Héritage du système économique colonial dit « *de l’Exclusif* », qui attribuait un monopole commercial à la métropole, cette dernière reste le plus souvent le premier partenaire commercial, surtout dans les DOM.

Carte de l’éloignement outre-mer/ métropole⁵⁶⁹.



b/ Les singularités écologiques de Mayotte.

Mayotte est une île fragile confrontée à un milieu physique hostile : l’océan. C’est une île singulière, la plus ancienne de l’archipel des Comores, émergée il y a huit millions d’années et, comme les autres îles de l’archipel, d’origine volcanique. Elle se caractérise par sa petite taille (374 km²), comparée à celle du lagon qui l’enveloppe (1500 km²), séparé de

⁵⁶⁹. Source : www.ladocumentationfrancaise.fr

l'océan par une barrière corallienne presque continue longue de 160 kilomètres, distante de la côte de 3 à 15 kilomètres.

Elle se caractérise aussi du fait de son âge qui a permis une lente évolution de sa surface, et de sa situation intertropicale humide, par l'existence d'un épais manteau d'altérites constitué d'une terre rouge qui recouvre sur plusieurs mètres d'épaisseur la plus grande partie de son étendue et qui résulte de la dégradation prolongée des terres volcaniques⁵⁷⁰.

Ces trois éléments : taille limitée, vaste complexe récifal très exigeant en matière de conditions physico-chimiques du milieu, présence d'altérites friables, contribuent fortement à sa fragilité naturelle. Son devenir à l'échelle géologique est la disparition progressive des terres émergées, (déjà faiblement émergées puisque le point culminant : (le Benara n'atteint que 660 mètres d'altitude) par les effets combinés de l'enfoncement général de l'île (subsidence) et de l'érosion, et le comblement progressif du lagon, dans le meilleur des cas par les constructions récifales, dans le moins bon, par les apports terrigènes issus de l'érosion de l'île. Ces phénomènes naturels sont inéluctables à l'échelle géologique : il faut compter des millions d'années en effet pour que Mayotte, considérée comme un « *presque atoll* », devienne un véritable atoll, c'est-à-dire une couronne récifale entourant une étendue d'eau de faible profondeur, comme par exemple Bora Bora.

Mais l'échelle écologique n'est pas l'échelle humaine et le problème est que l'homme par son inconscience, ses incompétences, son impatience peut accélérer et amplifier ces processus jusqu'à dégrader très rapidement son environnement, parfois de façon irréversible. Mayotte, entrée dans une phase d'intense développement ces vingt dernières années est confrontée à une telle situation. Aussi, l'application rigoureuse du droit de l'environnement semble nécessaire si l'on veut concilier écologie et économie dans le cadre d'un développement durable du territoire.

2/ La ZEE de Mayotte.

Après un bref rappel de l'importance des zones économiques exclusives pour la France nous nous pencherons sur le régime juridique particulier des ZEE.

a/ L'importance des ZEE pour la France.

L'isolement, l'insularité et l'émiettement des terres françaises d'outre-mer confèrent à la France un immense domaine maritime. Les zones économiques exclusives (ZEE) françaises couvrent plus de 10 millions de km² dans l'Océan Atlantique, l'Océan Indien et l'Océan Pacifique. La France se situe ainsi au deuxième rang mondial après les États-Unis. Le droit

⁵⁷⁰ . Coudray, J., 2004, « Les fragilités naturelles de Mayotte », in, Sermet, L. ; Coudray, J. (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la République, actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15, 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 611.

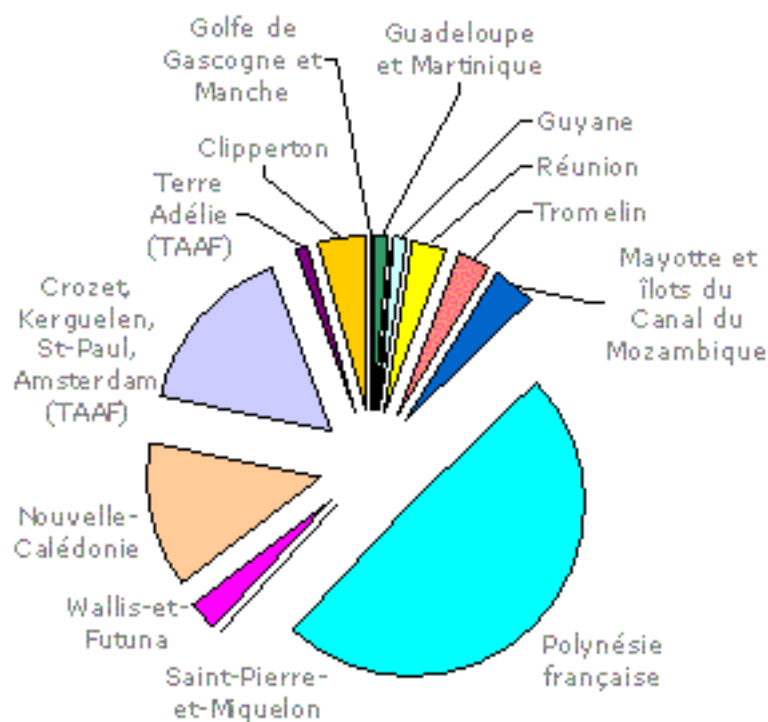
d'exploitation des ressources (par exemple halieutiques) des ZEE en fait une source de richesse.

La ZEE est régie par la loi du 16 juillet 1976⁵⁷¹ et par la partie V de la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer.

Suivant la loi de 1976, « *La République exerce, dans la zone économique pouvant s'étendre depuis la limite des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite, des droits souverains en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux sur jacentes* » (article 1^{er}).

Répartition des zones économiques exclusives françaises⁵⁷².

Répartition des ZEE françaises



© La Documentation française, d'après données IFREMER.

⁵⁷¹ . Loi n°76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République.

⁵⁷² . Source : www.ladocumentationfrancaise.fr

b/ Le régime juridique particulier des ZEE.

La zone économique exclusive (ZEE), création juridique récente, est consacrée par la troisième conférence de l'Organisation des Nations Unies sur le Droit de la Mer, lors de l'adoption de la Convention de Montego Bay (10 décembre 1982).

Au fil du temps, tous les pays ayant une façade maritime se sont vus attribuer, revendiquer ou négocier un domaine plus ou moins complexe.

Les articles 55 à 75, qui correspondent à la partie V de la Convention de Montego Bay recensent les problématiques que rencontrent les États dans la gestion des ZEE.

L'article 55 définit les ZEE : « *La zone économique exclusive est une zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, soumise au régime juridique particulier établi par la présente partie, en vertu duquel les droits et la juridiction de l'État côtier et les droits et libertés des autres États sont gouvernés par les dispositions pertinentes de la Convention* ».

L'article 56 énumère les droits, la juridiction et les obligations des États côtiers dans la ZEE : « *1. Dans la zone économique exclusive, l'État côtier a :*

a) des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux sur jacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents;

b) juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne :

i) la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages;

ii) la recherche scientifique marine;

iii) la protection et la préservation du milieu marin;

c) les autres droits et obligations prévus par la Convention.

2. Lorsque, dans la zone économique exclusive, il exerce ses droits et s'acquitte de ses obligations en vertu de la Convention, l'État côtier tient dûment compte des droits et des obligations des autres États et agit d'une manière compatible avec la Convention.

3. Les droits relatifs aux fonds marins et à leur sous-sol énoncés dans le présent article s'exercent conformément à la partie VI ».

Avec une Zone économique exclusive (ZEE) de 74 000 km² Mayotte dispose d'un important potentiel dans le secteur de la pêche. Deux types de pêche coexistent : une pêche industrielle thonière, parmi les plus modernes, et une pêche artisanale, rudimentaire et en grande partie vivrière. Soucieux de la gestion durable de la ressource halieutique, qui s'amenuise à Mayotte, les pêcheurs mahorais envisagent d'utiliser le Parc marin pour interdire la pêche industrielle dans leurs eaux. Actuellement, les thoniers doivent rester à 24 milles marins des côtes.

Avec une production annuelle moyenne de 150 tonnes d'ombrine ocellée, Mayotte est le principal producteur de poissons d'aquaculture de tout l'outre-mer français. La Martinique en produit 60 tonnes, La Réunion 40, la Guadeloupe et Tahiti moins de 10 tonnes chacune.

Dans la pêche comme dans l'aquaculture, des efforts d'organisation ont été réalisés, notamment avec la création, en 2007, d'une Commission régionale des pêches maritimes et de l'aquaculture marine (COREPAM)⁵⁷³. Présidée par le Préfet et regroupant différents services de l'État (DTEFP, Douanes, Services fiscaux, Services vétérinaires et Affaires maritimes) et la CAPAM, la COREPAM a pour mission d'instruire les dossiers de demande de subventions des professionnels du secteur. À l'horizon 2015, le programme de développement de la pisciculture à Mayotte vise une production de 1 000 tonnes par an⁵⁷⁴.

B/ La protection de la nature et de la biodiversité à Mayotte.

Le patrimoine naturel de Mayotte est exceptionnel qu'il s'agisse de ses ressources terrestres avec notamment ses forêts, ou de son environnement marin avec son lagon. De même, la diversité biologique⁵⁷⁵ est très grande à Mayotte⁵⁷⁶ et sa protection et préservation constituent à n'en point douter une richesse pour le futur de l'île.

L'archipel mahorais connaît pourtant, à l'instar des autres territoires de la France d'outre-mer, une inadéquation entre la richesse biologique présente sur son territoire et les moyens disponibles pour connaître, préserver et valoriser durablement cette ressource unique.

Les enjeux de la protection de la nature et de la biodiversité dépassent le cadre national. Ce sont des enjeux planétaires globaux. Le développement à l'échelle internationale et mondiale du droit de l'environnement et la prise de conscience par les hommes de l'importance de la nature et de la diversité biologique dans l'amélioration des conditions d'existences sont des signes de la prévalence future des questions environnementales et du développement durable dans les politiques publiques des États. La nature en crise oblige les pouvoirs politiques à prendre en considération les enjeux juridiques, sociaux économiques, écologiques, culturels et éthiques de la protection de la biodiversité⁵⁷⁷.

Au plan national et local, les Ministères de l'outre-mer et de l'Écologie et du Développement Durable ont élaboré conjointement la stratégie nationale pour la biodiversité⁵⁷⁸, validée par le Gouvernement français en 2004.

Le plan d'action local, spécifique à Mayotte décline de manière opérationnelle cette stratégie nationale. Il a pour objet de planifier de façon pragmatique les objectifs en terme de connaissance, de préservation et de mise en valeur de cette biodiversité.

⁵⁷³ . Commission régionale des pêches maritimes et de l'aquaculture marine.

⁵⁷⁴ . Source : www.outre-mer.gouv.fr

⁵⁷⁵ . De Sadeleer, N. ; Born, C.-H., 2004, Droit international et communautaire de la biodiversité, Dalloz.

⁵⁷⁶ . Mayotte, Plan d'action pour la biodiversité 2005-2010, Rapport Juillet 2005.

⁵⁷⁷ . De Sadeleer, N., 2009, « La protection de la nature et de la biodiversité », in, Petit, Y.,(sous la direction de), 2009, Droit et politiques de l'environnement, La documentation Française, p. 187.

⁵⁷⁸ . Cette Stratégie est la déclinaison française des engagements internationaux actés à Nagoya en 2010 pour enrayer la perte de biodiversité. Elle s'intègre à toutes les politiques publiques et à tous les secteurs d'activités – eau, sols, climat, énergie, agriculture, forêt, urbanisme, infrastructures...

1/ Nature en crise et enjeux planétaires de la protection de la biodiversité.

Le terme « *biodiversité* » est défini dans l'article 2 de la Convention de Rio du 5 juin 1992 sur la diversité biologique⁵⁷⁹ comme « *la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font parties ; cela comprend la diversité au sein des espèces et entre les espèces ainsi que celle des écosystèmes* ».

La biodiversité est aussi définie dans la déclaration finale de la Conférence internationale « *biodiversité : science et gouvernance* » des 24 et 25 janvier 2005 (Appel de Paris) de la manière suivante : « *La biodiversité constitue un patrimoine naturel et une ressource vitale pour toute l'humanité.*

La Terre abrite une extraordinaire diversité biologique, qui inclut non seulement les millions d'espèces qui habitent notre planète, mais aussi la diversité de leurs gènes, physiologies et comportements, la multitude des interactions écologiques entre elles et avec leur environnement physique, et la variété des écosystèmes complexes qu'elles constituent. Cette biodiversité, qui est le produit de plus de 3 milliards d'années d'évolution, constitue un patrimoine naturel et une ressource vitale dont l'humanité dépend de multiples façons :... »

De même, dans la « *stratégie nationale pour la biodiversité* » le MEDD définissait la biodiversité : « *La biodiversité est une dimension essentielle du vivant. Elle s'exprime par la diversité génétique, la diversité des espèces et la diversité des écosystèmes. Elle est porteuse du potentiel évolutif qui garantit la capacité d'adaptation des espèces et des écosystèmes face, notamment, au changement global. La biodiversité est un enjeu vital pour les sociétés humaines par les biens et services qu'elle procure. Les utilisations qui en sont faites ont marqué les paysages et l'ont façonné en retour. Elle est, de fait, investie de valeurs symboliques, culturelles et identitaires. L'homme doit préserver la diversité du vivant pour des raisons d'ordre éthique, culturel, biologique, écologique, mais aussi économique.* »

a/ La nature en crise.

L'impact des activités humaines sur la nature et la biodiversité est aujourd'hui en question. À l'aube du XXI^{ème} siècle, l'utilisation de la nature par les hommes qui avait toujours semblé aller de soi devient problématique, surtout dans les pays pauvres. Devant la raréfaction des ressources naturelles, les hommes se trouvent acculés, pour assurer leur subsistance, à les exploiter encore davantage. Amplifiées par l'accroissement démographique et les besoins nouveaux en terme d'expansion économique, les pressions sur la biodiversité continuent de s'intensifier malgré la prise de conscience internationale.

⁵⁷⁹ . Article 2 de la Convention sur la diversité biologique, adoptée le 22 mai 1992 et ouverte à la signature des États lors de la Conférence de Rio le 5 juin 1992, entrée en vigueur le 29 décembre 1993.

De même, dans les pays développés, la diversité biologique est souvent sacrifiée au profit d'un prétendu progrès. La vie sauvage devant toujours céder le pas sur le développement, industriel, urbain, routier...

De cette distorsion entre les besoins croissants des populations humaines et la raréfaction des ressources naturelles résulte une collision entre l'histoire naturelle et l'histoire humaine.

Partout sur la planète, les écosystèmes les plus rentables sont exploités à outrance (agriculture intensive, sylviculture, urbanisation, activités de loisirs, construction de réseaux d'infrastructures de transports...). Les zones d'inondation des grands fleuves sont endiguées, les zones steppiques sont converties en cultures irriguées, les zones humides asséchées... À une échelle plus globale, le réchauffement climatique et la dégradation de la couche d'ozone risquent de modifier de façon encore plus profonde la répartition, la structure et les fonctions des écosystèmes.

Pour les espèces, il en résulte une fragmentation et un isolement de leurs habitats, qui constituent une des menaces les plus importantes pour leur survie à long terme. Aussi, ces dernières subissent-elles un rythme sans précédent d'extinction, comparable aux cinq grandes crises d'extinction massive qu'à connues la planète au cours de son histoire⁵⁸⁰.

Le rythme actuel moyen d'extinction est considéré comme 100 à 200 fois voire 1000 fois supérieur au rythme naturel d'extinction, selon les groupes ou les zones considérées⁵⁸¹.

L'importance de la biodiversité est reconnue aujourd'hui. Ainsi, La Commission européenne par exemple a annoncé son intention de débloquent 2 millions d'euros supplémentaires dans le cadre du programme BEST⁵⁸², pour la préservation et l'exploitation durable de la biodiversité des régions ultra périphériques et des pays et territoires d'outre-mer. Le programme BEST a pour but de financer des projets élaborés dans le respect de l'environnement et la protection de la biodiversité exceptionnelle de ces territoires qui abritent plus d'espèces endémiques que l'ensemble de l'Europe continentale. Il vise à renforcer les aides financières consacrées à la protection de la nature et à la gestion durable des écosystèmes, afin d'allier développement économique et préservation des richesses naturelles qu'offrent les pays et territoires d'outre-mer et les régions ultra périphériques.

Les fonds consacrés à ce programme serviront ainsi à financer la désignation et la gestion de zones protégées, la réhabilitation d'écosystèmes dégradés, la restauration des mangroves, ou encore la protection des récifs coralliens. L'argent permettra en outre d'encourager la lutte contre le changement climatique en finançant des solutions naturelles.

⁵⁸⁰ . Leakey, R., Lewin, R., 1997, *La sixième extinction : évolution et catastrophes*, Flammarion.

⁵⁸¹ . De Sadeleer, N., 2009, « La protection de la nature et de la biodiversité », in, Petit, Y.,(sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation Française, p. 187.

⁵⁸² . Décision de la commission du 01/03/2011 : « concerning the adoption of a financing decision for 2011 in the framework of the Preparatory Action 'BEST' (Voluntary scheme for Biodiversity and Ecosystem Services in Territories of the EU Outermost Regions and Overseas Countries and Territories) covered by budget line 07 03 27 ».

b/ Les enjeux juridiques, socio-économiques, écologiques, culturels et éthiques de la protection de la biodiversité⁵⁸³.

-D'un point de vue politique et juridique, les institutions internationales et nationales ont jugé bon d'agir en mettant progressivement en place une panoplie d'instruments juridiques⁵⁸⁴. Un consensus politique se dessine peu à peu au niveau international et communautaire sur l'objectif d'arrêter le déclin de la biodiversité.

À l'échelle planétaire, il fallut attendre 2002, pour que les États prennent l'engagement lors de la conférence des parties à la CDB⁵⁸⁵, « *de parvenir à une réduction significative de la perte de biodiversité d'ici 2010* ». La conférence mondiale sur la biodiversité de Nagoya⁵⁸⁶ est l'aboutissement juridique du processus de prise de conscience de l'importance de la biodiversité.

-Sur le plan socio-économique, les enjeux liés à l'exploitation des ressources biologiques sont très importants. Tant l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'élevage ont tiré de la biodiversité toutes leurs ressources. À cet égard, la diversité génétique en agriculture est appelée à jouer un rôle fondamental en tant que réservoir de gènes susceptibles d'être exploités en vue d'améliorer l'adaptabilité des variétés et des races aux conditions de l'environnement. Quant aux perspectives d'applications industrielles et pharmaceutiques des biotechnologies, elles semblent n'avoir de limites que l'imagination humaine. Enfin, la biodiversité constitue aussi un attrait touristique majeur particulièrement pour Mayotte (éco tourisme).

La question de la valeur et du coût de la biodiversité⁵⁸⁷ doit être intégré dans l'ensemble des décisions publiques⁵⁸⁸. Mesurer la valeur de la biodiversité est très complexe tant il est vrai que ce qui a une vraie valeur n'a pas de prix et que ce qui a un prix n'a pas de vraie valeur.

Mesurer la valeur de la biodiversité, c'est ce qu'a pourtant essayer de faire après Pavan Sukhdev⁵⁸⁹, Bernard Chevassus-au-Louis dans un rapport consacré à l'économie de la biodiversité.⁵⁹⁰ Ce rapport est important parce qu'il concerne non seulement la métropole, mais également l'outre-mer qui fait de la France la deuxième nation maritime du monde. La

⁵⁸³ . Chevassus-au-Louis, B., (président du groupe de travail), 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Rapport, Centre d'analyse stratégique, Premier Ministre, avril 2009.

⁵⁸⁴ . De Sadeleer, N., 2007, « La biodiversité européenne en crise : le droit CE à la rescousse de l'arche de Noé », *RDUE*, 2007/4, p. 87.

⁵⁸⁵ . Décision VI/26 (Strategic Plan for the Convention of Biological Diversity).

⁵⁸⁶ . Le Japon a hébergé du 18 au 29 octobre 2010, à Nagoya, la dixième Conférence des Parties (COP10) de la Convention sur la diversité biologique. Adoptée le 5 juin 1992 à l'issue du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro et entrée en vigueur en 1993, la Convention sur la diversité biologique (CDB), sous l'égide des Nations Unies, compte à ce jour 193 Parties, à l'exception notable des Etats-Unis.

⁵⁸⁷ . Durousseau, M., 2008, « Le constat : la biodiversité en crise », in *Biodiversité et évolution du droit de protection de la nature : réflexion prospective*, *RJE*, 2008 n° spécial, p. 12.

⁵⁸⁸ . Lors de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement, le Président de la République Nicolas Sarkozy s'y était engagé.

⁵⁸⁹ . Sukhdev, P., *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité*, 2008, Communauté européenne.

⁵⁹⁰ . Chevassus-Au-Louis, B. ; Salles, J.-M. ; Pujol, J.-L., 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique*, La documentation Française.

biodiversité de l'outre-mer français intéresse donc la planète entière et le Grenelle de la mer⁵⁹¹ s'avère être sur ce plan un processus capital.

-Au-delà de ces considérations utilitaristes, la conservation de la biodiversité représente un enjeu éthique et culturel fondamental. En effet, la nature et les paysages traditionnels constituent l'un des fondements essentiels de la culture des territoires aussi bien européens qu'ultramarins. Du point de vue éthique, l'homme ne peut se permettre de dilapider le patrimoine que représente la biodiversité, sauf à nier les droits des générations futures à bénéficier à leur tour de cette richesse.

2/ Le plan local d'action de protection de la biodiversité de Mayotte⁵⁹².

Le plan d'action pour la biodiversité 2005-2010 rédigé pour Mayotte dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité validée par le gouvernement français en 2004, s'articule autour de cinq points principaux.

-La connaissance de la biodiversité.

-La protection et la gestion de la biodiversité.

-La surveillance et la police.

-L'éducation à l'environnement et le développement local.

-L'intégration dans les politiques publiques sectorielles et dans les documents de planification.

Ce plan d'action se présente comme une mise en application du principe : « *penser globalement, agir localement* ». La prise de conscience par l'État et les collectivités territoriales de l'importance et de la nécessité de protéger l'environnement à Mayotte ne doit pas masquer les difficultés qui demeurent compte tenu des fragilités naturelles de Mayotte.

a/ Les principes du plan d'action.

Les objectifs du plan d'action de protection de la biodiversité pour Mayotte tiennent compte des recommandations et des objectifs du plan local IFRECOR⁵⁹³. Ils suivent également les orientations de la stratégie nationale pour la biodiversité.

⁵⁹¹ . Annoncé le 27 février 2009. Voir, Chapitre 4.

⁵⁹² . Mayotte, Plan d'action pour la biodiversité 2005-2010, Rapport Juillet 2005.,

⁵⁹³ . Initiative Française pour les Récifs Coralliens. www.ifrecor.fr

Finalité de la stratégie nationale pour la biodiversité

Finalités	n°
Développer la connaissance scientifique et l'observation.	1
Maintenir la diversité génétique.	2
Maintenir la diversité spécifique.	3
Maintenir la diversité des habitats.	4
Améliorer la trame écologique.	5
Maintenir le bon fonctionnement des écosystèmes.	6
Sensibiliser et mobiliser tous les acteurs.	7
Améliorer la prise en compte par les politiques publiques.	8
Reconnaître sa valeur au vivant.	9

Le patrimoine naturel mahorais constitue une richesse et un enjeu fondamental pour le développement durable de l'île. La gestion de la ressource en eau, l'assainissement, la maîtrise de la filière des déchets et la consommation énergétique sont des sujets préoccupants et prioritaires. Mayotte s'inscrit au niveau bio géographique dans le contexte de l'archipel des Comores, au cœur du canal du Mozambique et proche de Madagascar. L'île dispose d'une très grande valeur écologique. Toutes proportions gardées, elle fait partie des territoires insulaires à fort taux d'endémie à l'échelon mondial, encore relativement bien préservés.

La flore de Mayotte⁵⁹⁴ fait d'elle l'une des îles océaniques tropicales les plus riches du monde en nombre d'espèces indigènes au regard de sa superficie.

La faune terrestre de Mayotte possède plusieurs populations endémiques ou menacées d'animaux sauvages⁵⁹⁵.

Les habitats littoraux sont très diversifiés et particulièrement remarquables avec notamment les mangroves de fonds de baie, les falaises abruptes, les côtes rocheuses, les plages de sable.

Les espaces naturels et les populations d'espèces sauvages font l'objet d'atteintes en constante augmentation.

À titre d'exemples :

- Plusieurs centaines de tortues marines continuent d'être braconnées chaque année.
- Les techniques de pêches illégales sont encore largement répandues. Elles ont un impact important sur le lagon et sur plusieurs espèces menacées (Dugong notamment).
- Les incendies et les défrichements illégaux restent trop souvent impunis et leur impact est important.

⁵⁹⁴ . Amann, C. ; Amann, G. ; Arhel, R. ; Guiot, V., Marquet, G., 2011, *Guide de la flore de Mayotte*, « Association les naturalistes, environnement et patrimoine de Mayotte ».

⁵⁹⁵ . Louette, M. ; Meirte, D. ; Jocque, R., & al., 2004, « La faune terrestre de l'archipel des Comores », *Studies in Afrotropical Zoologie*, n° 293, Éditions du MRAC.

-Le braconnage de la petite faune terrestre (passereaux, reptiles...), difficile à appréhender, a pourtant une incidence certaine sur ces populations.

-Le nombre de remblais et de dépôts de toute nature ne faiblit pas et affecte significativement les espaces naturels, sans valeur directement apparente pour les usagers. Les remises en état restent exceptionnelles...

Pour protéger et préserver ces richesses, le plan d'action propose une surveillance et une police de l'environnement⁵⁹⁶ ainsi qu'une sensibilisation avec une éducation à l'environnement et au développement local.

L'ONCFS est présent de façon permanente depuis 2003 à Mayotte sous la dénomination « *Brigade Nature* ». Depuis 2007, une convention existe entre l'ONCFS⁵⁹⁷ et la Collectivité départementale de Mayotte, 101^{ème} département Français.

La protection de la biodiversité à Mayotte ne doit pas être un frein aux activités économiques. Elle doit être créatrice de ressources durables. La population doit être intégrée au processus de prise de conscience de la richesse environnementale de l'île. Dans ce sens, l'éducation est capitale pour promouvoir un développement durable et mobiliser les populations sur les problématiques environnementales⁵⁹⁸. C'est pourquoi, le Conseil général a créé une cellule « *Éducation à l'environnement et vie associative* ». Elle a pour objectif de définir et mettre en œuvre une politique cohérente de sensibilisation de tous les publics (scolaires, monde associatif, grand public...) et de développer des structures permanentes (Maison du Lagon, de la Forêt, sentiers d'interprétation pédagogiques...).

b/ Les fragilités qui demeurent à Mayotte.

Les atouts environnementaux de Mayotte demeurent fragiles qu'il s'agisse de la gestion de l'eau douce, de la gestion des déchets ou de la préservation du lagon et des espèces menacées comme la tortue marine.

b1. L'un des freins essentiels au développement de Mayotte risque d'être à brève échéance le manque d'eau. En effet, si la situation sur ce plan s'est améliorée ces dernières années⁵⁹⁹, il faut savoir que compte tenu de la forte croissance démographique, l'augmentation annuelle des besoins est estimée à 14%.

Pour ce qui est des eaux à usage agricole et industriel, on ne dispose pas actuellement de données chiffrées fiables sur la ressource ni sur le besoin. Le SDAGE de Mayotte est sur ce point une avancée importante⁶⁰⁰.

⁵⁹⁶ . Voir, « La police de l'environnement », 1998, *Cah. Secur. Int.*, n° 9, La documentation française.

⁵⁹⁷ . Office national de la chasse et de la faune sauvage.

⁵⁹⁸ . Actuellement les actions menées par le réseau associatif (52 associations constituant la Fédération Mahoraise des Associations Environnementales) portent principalement sur l'amélioration du cadre de vie (nettoyage des espaces publics, pollution de l'eau et du lagon).

⁵⁹⁹ . Production annuelle d'eau potable de 15000 m³/jour (76 % en eau de surface ; 12 % en eau souterraine ; 12 % en eau de dessalement).

⁶⁰⁰ . Voir infra, p. 168.

L'autre frein concerne l'élimination des déchets : effluents liquides rejeté dans un milieu particulièrement sensible à la pollution ; ordures ménagères ; déchets métalliques difficiles à recycler ; déchets hospitaliers présentant un danger particulier sur le plan sanitaire...

Des solutions existent d'un point de vue technique. Mais, comme pour le dessalement de l'eau de mer, les coûts sont considérés (peut-être à tort) comme prohibitifs.

b2. La protection du lagon et des espèces marines en voie de disparition comme la tortue marine sont un autre enjeu primordial pour le développement durable de Mayotte.

-Le lagon se dégrade à cause des apports terrigènes mais aussi de facteurs anthropiques.

Les sédiments rouges apportés au lagon, soit de façon directe par l'attaque marine des falaises littorales, soit après transport par les rivières durant la saison humide, résultent du phénomène d'érosion favorisé naturellement par l'intensité des pluies, notamment celles d'origine cyclonique, la pente des terrains⁶⁰¹ et la nature incohérente des altérités. Ce phénomène conduit à des formes complètement dénudées et déchiquetées localisées sur les crêtes et les versants nommés « *padzas* », terme vernaculaire synonyme de « *bad lands* »⁶⁰².

Aux facteurs naturels de l'érosion s'ajoutent des facteurs anthropiques. Ces facteurs accentués par la croissance de la population, sont d'abord liés aux méthodes ancestrales de gestion de l'espace : le déboisement incontrôlé pour la culture traditionnelle sur brulis ; le surpâturage des bovins ; l'exploitation artisanale des sables de plage et des éboulis pour la construction...

Ce sont ensuite ceux liés à la pression démographique avec une urbanisation croissante qui amène les villages, traditionnellement bien structurés, à monter à l'assaut des collines de façon le plus souvent anarchique sans aucun plan d'aménagement ni de protection du sol.

Ce sont aussi les aménagements et infrastructures routières, portuaires et aéroportuaires réalisés, très importants à l'échelle de l'île.

-Quant à la protection des espèces menacées et notamment de la tortue marine, Mayotte compte parmi les « *hot spots* » mondiaux de biodiversité à préserver en priorité⁶⁰³. Cinq espèces de tortues marines sont présentes dans l'archipel⁶⁰⁴. Dans le contexte de concurrence économique et touristique mondiale, chaque territoire doit pouvoir communiquer sur des symboles forts d'un environnement préservé. Les tortues marines sont sur ce point des

⁶⁰¹ . 45 % de la superficie de l'île principale est couverte par des pentes supérieures à 20 %.

⁶⁰² . Coudray, J., 2004, «Les fragilités naturelles de Mayotte», in, Sermet, L. ; Coudray, J. (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la République, actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15, 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 611.

⁶⁰³ . Myers, N. ; Mittermeier, R.-A. ; Mittermeier, C.- G. ; Da Fonseca, G. A. B. ; Kent, J., 2000, « Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities », *Nature*, 403, p. 853.

⁶⁰⁴ . La tortue verte (*chelonina mydas*) ; la tortue imbriquée (*eretmochelys imbricata*) ; la tortue caouanne (*caretta caretta*) ; la tortue luth (*dermochelys coriacea*) ; et la tortue olivâtre (*lepidochelys olivacea*) ; Voir, Lilette, V., 2007, *Conservation et patrimonialisation de la tortue marine dans le sud-ouest de l'Océan Indien*, Thèse d'anthropologie, Université de la Réunion.

ambassadrices de la richesse des ressources naturelles de Mayotte⁶⁰⁵. La départementalisation devrait être un moyen de conforter la protection des tortues marines⁶⁰⁶.

Paragraphe 2 : Le droit de l'environnement applicable à Mayotte.

Si des incertitudes demeurent sur le périmètre exact du champ du droit de l'environnement⁶⁰⁷, l'objectif de protection de l'environnement ou plus exactement, celui de développement durable, est un objectif inhérent à la chose publique, qui lui est même consubstantiel : par sa nature même et par sa dimension globale, il dépasse les intérêts particuliers immédiats au profit d'une vision d'ensemble et sur le long terme de l'humanité.

L'objectif de développement durable n'est donc pas l'affaire des seuls particuliers. Il engage la puissance publique, tous les pouvoirs publics, et la société dans son ensemble. C'est un enjeu global⁶⁰⁸. Le droit de l'environnement vise la mise en œuvre de l'intérêt général. C'est un droit public par son objet.

Le droit de l'environnement est aussi un droit public par ses méthodes de création et les principes qui guident son application.

La juridiction administrative prend donc une part active à la construction du droit de l'environnement. C'est pourquoi, avant d'examiner l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte, il convient de préciser la place et le rôle du juge administratif français en droit de l'environnement. En effet, Mayotte, 101^{ème} département français est appelé tôt ou tard à suivre l'entière des principes de droit de la métropole.

A/ La place et rôle du juge administratif français en droit de l'environnement⁶⁰⁹.

La juridiction administrative prend une part active à la réflexion d'ensemble sur le droit de l'environnement et ses évolutions. À travers ses activités contentieuses, elle contribue de manière importante à la création et à l'application du droit de l'environnement.

⁶⁰⁵ . Ciccione, S. ; Rolland, R., 2004, « Accompagnement technique et scientifique pour l'étude et la gestion durable des tortues marines et de leur habitat à Mayotte », *Rapport de mission Kelonia*, IFREMER.

⁶⁰⁶ . Ballorain, K. ; Nivert N. ; 2009, « L'évolution statutaire de Mayotte et les enjeux environnementaux : l'exemple de la protection des tortues marines », in, Mayotte 2009, questions sur l'avenir du 101^{ème} département, *RJOI*, n° spécial 2009, p. 209.

⁶⁰⁷ . Sauvé, J.-M., 2010, « intervention de Jean-Marc Sauvé », *Que change la loi Grenelle 2 ? Les apports juridiques de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, Colloque organisé par le Conseil d'État et le ministère de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, École Nationale d'Administration, 1er octobre 2010 ; voir aussi, De Lanversin, J., 1974, « Contribution du juge au développement du droit de l'environnement », *Mélanges M. Waline, Le juge et le droit public*, t. II, 1974, p. 519 : « le mot [environnement] ...correspond à une idée relativement claire dans son noyau central et imparfaitement précise dans ses contours ».

⁶⁰⁸ . Trébulle, F. G., 2010, Le développement durable, un enjeu global, *Cahiers de droit de l'entreprise* n°3, mai 2010, dossier 12.

⁶⁰⁹ . Arnold, G., 2011, « La place et le rôle du juge administratif français en droit de l'environnement », *Rapport de stage de fin d'études*, Master Pro Carrière administrative, Université Paul Cézanne.

L'irrésistible montée en puissance du droit de l'environnement, passé en peu d'années du « *presque rien au presque tout* »⁶¹⁰ place le juge administratif dans une position centrale en dépit des progrès de la régulation et du consensualisme.

La codification du droit de l'environnement et sa mise en œuvre apparaissent bien comme un pan majeur du droit public appelé à de nombreux développements.

1/ Le droit de l'environnement, un droit public de plus en plus reconnu.

L'accès à la justice administrative en matière de droit de l'environnement, de plus en plus ouvert et la place du juge administratif comme protecteur de l'environnement en tant que gardien de l'intérêt général, montrent l'importance prise dans nos sociétés et particulièrement dans les DOM par les questions environnementales et le développement durable.

a/ L'accès à la justice administrative en matière de droit de l'environnement.

-L'apparition et le développement des nouvelles technologies ont eu un impact certain sur l'environnement et ont poussé à une prise de conscience collective en matière de protection de l'environnement⁶¹¹.

C'est la convention d'Aarhus des 23-25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement⁶¹² qui donne aux citoyens un moyen d'agir en justice afin que soient condamnées toutes actions portant atteinte à l'environnement. Le dernier pilier de la convention permet de garantir la bonne application des deux premiers avec l'aide des tribunaux.

La convention accorde aux citoyens et aux associations qui les représentent, le droit de faire condamner et réparer les manquements des autorités publiques en ce qui concerne l'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel. De manière globale, l'accès à la justice vise également la possibilité de contester toute violation de la législation environnementale qu'elle soit le fait d'une personne publique ou non.

⁶¹⁰ . Morrand-Deville, J., 2008, « Éditorial », *La lettre de la justice administrative*, n°19, novembre 2008.

⁶¹¹ . Naim-Gresbert, E., 1997, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, thèse Lyon ; Untermaier, J., 1972, *La conservation de la nature et le droit public*, Thèse Lyon ; Untermaier, J., 2009, « Les dimensions scientifiques de la responsabilité environnementale », in, Cans, C., (sous la direction de) 2009, *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz, p. 5.

⁶¹² . Adoptée le 25 juin 1998 par la commission économique pour l'Europe des Nations-Unies (CEE-NU), la convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

Par son article 9⁶¹³ paragraphe 3, la convention oblige les États à mettre en place des voies de recours tout en permettant au mieux leur accessibilité.

La convention d'Aarhus envisage l'accès à la justice comme un droit qui doit pouvoir être exercé de la manière la plus large possible. Elle établit, d'une part, des critères de base que les États doivent respecter, mais d'autre part, elle laisse à ces derniers le soin de régler ce droit dans les détails. Dès lors, chacun peut saisir un tribunal ou une autre instance de recours pour faire respecter les droits définis dans la convention en se conformant toutefois aux règles prévues dans le droit national.

La communauté européenne a signé la convention le 25 juin 1998⁶¹⁴. Deux directives ont été adoptées afin de mettre en conformité le droit communautaire avec les dispositions de la convention. L'une concerne l'accès du public à l'information environnementale (Directive 2003/4/CE), l'autre concerne la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement (Directive 2003/35/CE).

La juridiction administrative prend une part active à la réflexion d'ensemble sur le droit de l'environnement et ses évolutions. Elle contribue aussi à la création et à l'application du droit de l'environnement. Elle a commencé à préciser la portée et les conditions d'application des principes nouveaux dont ce droit est le vecteur. Tel est le sens de la décision d'Assemblée *Commune d'Annecy* du 3 octobre 2008⁶¹⁵, sur les articles 3 et 7 de la charte de l'environnement ou de la décision du 19 juillet 2010, *Association du quartier « Les hauts de Choiseul »*, à propos des antennes relais.

-Pour des raisons historiques, inhérentes au statut de Mayotte, l'organisation de la justice administrative mahoraise s'est longtemps différenciée de celle des autres entités d'outre-mer⁶¹⁶.

⁶¹³ . Prieur, M., 1999, affirme une « utilité fonctionnelle » des procédures de participation en référence au préambule de la convention d'Aarhus (al. 5 et 9), où l'objectif est bien de prendre la meilleure décision et de pouvoir l'appliquer plus efficacement « *en vue de protéger, préserver et améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel* ». *RJE*, « La Convention d'Aarhus », numéro spécial 1999, p.10.

⁶¹⁴ . Picod, F., 2005, « Charte de l'environnement et droit communautaire », *RJE*, p. 209.

⁶¹⁵ . CC, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, Loi relative aux organismes génétiquement modifiés. Voir, Levade, A., 2008, « La décision OGM ou les implicites d'une décision à lire dans son environnement », *La Semaine juridique*. Edition générale, 2008 (30), p. 37.

⁶¹⁶ . La départementalisation à compter de 1946, induisait l'application outre-mer d'un système juridique inspiré d'une conception assimilationniste et, par suite, la création de juridictions se situant dans un droit du contentieux administratif très proche du droit commun métropolitain. La départementalisation des quatre vieilles colonies par la loi du 19 mars 1946 conduisit à la transformation des anciens Conseils du contentieux administratif en Conseils de Préfecture, puis en tribunaux administratifs. Notamment, le Conseil du contentieux administratif de Bourbon, créé par l'ordonnance du 21 août 1925 devint Conseil de préfecture de la Réunion par effet du décret du 7 juin 1947 avant d'être transformé en Tribunal administratif de Saint Denis de la Réunion en 1978.

Ce n'est ainsi qu'en 1993, que Mayotte, par l'effet de l'article 63-1 de la loi du 4 janvier 1993⁶¹⁷, est doté d'un tribunal administratif⁶¹⁸. Juridiction qui, en se substituant au Conseil du contentieux administratif, devient juge de droit commun en premier ressort du contentieux administratif à Mayotte⁶¹⁹.

L'organisation du Tribunal administratif de Mamoudzou apparaît originale à deux points de vue.

D'une part, la présidence de cette juridiction est assurée par le président du tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion⁶²⁰, d'autre part, les deux tribunaux ont des membres communs⁶²¹.

Comme les juridictions administratives de droit commun, le tribunal administratif de Mamoudzou dispose, depuis son institution en 1993 d'attributions contentieuses et administratives⁶²².

Le Tribunal administratif de Mamoudzou est, en premier ressort et sous réserve des compétences attribuées au Conseil d'État, juge de droit commun du contentieux administratif mahorais.

Le juge connaît à titre principal, deux type de contentieux : celui relatif à la fonction publique et celui relatif aux étrangers.

Cependant, des contentieux qui peuvent par certains aspects être liés au droit de l'environnement comme les litiges relatifs à l'octroi ou au refus de permis de construire ou ceux relatifs à l'occupation du domaine public, sont à l'heure actuelle de plus en plus nombreux.

Le Tribunal administratif de Mamoudzou exerce aussi des fonctions consultatives. Le tribunal peut ainsi être appelé à donner son avis sur les questions qui lui sont soumises par le Préfet. En vérité, ces pratiques sont peu nombreuses et du reste, le tribunal refuse en principe de se prononcer sur une question dont il est saisi au contentieux, voire sur une question dont la réponse conditionnera l'introduction d'un recours par l'autorité demandant l'avis.

Depuis 2004 et suivant la loi du 11 juillet 2001⁶²³, l'exécutif de la collectivité départementale est transférée du Préfet au Président du Conseil Général. Dès lors, le Président

⁶¹⁷ . La loi du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements et territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon a consacré, par son article 63, la création du tribunal administratif de Mayotte.

Cette nouvelle juridiction fonctionne avec un volume d'affaires très limité, (de l'ordre d'environ une centaine de requêtes par an) mais elle sera appelée, dans les années à venir, à connaître une évolution significative liée à celle de la société mahoraise. Depuis le 9 décembre 1996, le tribunal administratif de Mamoudzou dispose de locaux neufs situés dans les Hauts du Jardin du Collège.

⁶¹⁸ . Ablancourt, M.-C., 2004, « Rôle et place du tribunal administratif de Mamoudzou suite à l'adoption de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la république, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 165.

⁶¹⁹ . Jusqu'en 1993, les litiges administratifs de Mayotte étaient partagés entre les Conseil du contentieux administratif de Mayotte pour le contentieux local et le Conseil d'État pour le contentieux mettant en cause l'État. Voir, Gohin, O., 1992, « La juridiction administrative d'outre-mer », in, *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, p. 279.

⁶²⁰ . Article R. 223-1 CJA.

⁶²¹ . L'article R. 223-1 du CJA dispose que ces tribunaux peuvent avoir des membres communs. Mais en vérité, en raison de sa faible activité juridictionnelle, le tribunal administratif de Mamoudzou ne compte pas de magistrats résidents.

⁶²² . Article L. 212-1 CJA.

⁶²³ . Thiellay, J.-P., 2002, « La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la république », *AJDA*, Février 2002, p. 106.

de cette assemblée peut saisir le Tribunal administratif de Mamoudzou d'une demande d'avis. Ainsi, l'article L. 3552-7 du CGCT dispose-t-il : « *Le président du Conseil général (...) Pourra saisir le Tribunal administratif de Mamoudzou d'une demande d'avis portant sur l'interprétation du statut de Mayotte ou sur l'applicabilité dans cette collectivité d'un texte législatif ou réglementaire. En cas de difficulté sérieuse, le Président du Tribunal administratif (...) pourra transmettre cette demande au Conseil d'État* ».

b/ Juge administratif et environnement⁶²⁴.

Le juge administratif en métropole et dans les DOM apparaît comme un acteur majeur de la protection de l'environnement en tant que gardien de l'intérêt général.

Le commissaire du gouvernement Yann Aguila⁶²⁵ définit l'intérêt général comme un « *concept parfois un peu abstrait, distinct de la simple somme des intérêts particuliers* ». Selon lui, il est difficile de trouver un meilleur exemple que celui de la défense, non seulement des intérêts actuels de la planète mais aussi des générations futures. Il y a ici une référence très directe sinon au droit de l'environnement, du moins au concept de développement durable. De plus « *si le droit public se définit comme l'ensemble des règles ayant vocation à protéger le bien commun, alors, il n'est pas surprenant que le droit de l'environnement relève, pour une partie importante, du droit public* ». En effet, c'est le législateur qui a reconnu l'existence d'une nouvelle fin d'intérêt public⁶²⁶ en adoptant la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature⁶²⁷. L'article 1^{er} de cette loi dispose que : « *La protection des espaces naturels et paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* ».

La réforme de cet article par la loi du 2 février 1995 dite « *loi Barnier* », est codifiée à l'article L. 110-1 du code de l'environnement. Cet article ne vise toujours pas expressément l'environnement mais seulement certaines de ses composantes : « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation (...)* ».

⁶²⁴ . « Le juge en Europe et le droit communautaire de l'environnement », colloque organisé à Paris les 9 et 10 octobre 2008 par le Conseil d'État, le Conseil national des barreaux et la Commission européenne.

⁶²⁵ . CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297931, op . Cit., *conclusions de Yann Aguila*, Commissaire du gouvernement.

⁶²⁶ . CE, 15 mars 1968, Commune de Cassis, Rec., p. 189 : la jurisprudence avait semble-t-il déjà admis que la faune et la flore sous-marine sont reconnues comme étant des éléments d'intérêt général.

⁶²⁷ . Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Voir, Garnier-Sargos, 1977, « Une nouvelle étape du droit français : la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature », *Gazette du Palais*, 1977, 1, p.12.

Le juge administratif, gardien de l'intérêt général avait avant que le législateur ne proclame la protection de la nature d'intérêt général, pris en compte dans son bilan les risques d'une expropriation pour l'environnement naturel⁶²⁸.

Le Conseil d'État reprend aussi en cette matière sa jurisprudence Ville Nouvelle Est⁶²⁹ en faisant application de la théorie du bilan à l'appréciation de la légalité des déclarations d'utilité publique. Le juge administratif avait alors posé comme principe « *qu'une opération ne peut légalement être déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social ou écologiques qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* ». Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Braibant avait déclaré : « *ce n'est pas seulement le coût financier de l'opération qui doit être pris en considération mais aussi ce que l'on pourrait appeler d'une façon générale son coût social. À un moment où il est beaucoup question et à juste titre d'environnement et de cadre de vie, il faut éviter que des projets par ailleurs utiles viennent aggraver la pollution ou détruire une partie du patrimoine naturel et culturel du pays* »⁶³⁰.

Le juge administratif va même au-delà en reconnaissant au droit de l'environnement le caractère de liberté fondamentale⁶³¹. Dans ce sens, le juge des référés de Châlons-en-Champagne, a estimé dans son ordonnance en date du 29 avril 2005, « *qu'en adossant à la Constitution la Charte de l'environnement*⁶³², le législateur a nécessairement entendu ériger le droit à l'environnement en liberté fondamentale ». Il a considéré que, « *sur le fondement de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement consacrant le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le droit de l'environnement constitue une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative*⁶³³ ».

C'est bien le droit de vivre dans un environnement équilibré qui acquiert la qualité de liberté fondamentale. L'environnement doit être préservé dans la mesure ou il est nécessaire à la vie humaine présente et future. Il y a bien là une référence directe au concept de développement durable. Il en résulte que, comme certains modes de consommation doivent être écartés (principe 8 de la déclaration de Rio ; article 6 de la charte), il est nécessaire d'interdire complètement certaines activités humaines, dans le cas d'un environnement très sensible, parce qu'elles pourraient remettre en cause cette biodiversité. Ce faisant, le juge des référés se situe pleinement dans la dimension humaniste et universelle de la charte.

⁶²⁸ . CE, 12 Avril 1972, Sieur Pelte, Rec., p. 269.

⁶²⁹ . CE, 28 mai 1971, Ville nouvelle Est, Rec. p. 409.

⁶³⁰ . Conclusions du Commissaire du gouvernement, Braibant pour l'arrêt, CE, 28 mai 1971, Ville nouvelle Est, Rec. 1971, p. 410.

⁶³¹ . Groud, H., 2005, « Le droit de l'environnement, une nouvelle liberté fondamentale », *AJDA*, 2005, p. 1357.

⁶³² . Van Lang, A., 2009, « L'enracinement constitutionnel de la responsabilité environnementale », in, Cans, C., (sous la direction de), 2009, *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz, p. 45.

⁶³³ . Glénard, G., 2003, « Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 », *AJDA*, 2003, p. 2010.

2/ La nécessaire intégration des exigences environnementales comme composante de l'intérêt général.

À Mayotte comme dans l'ensemble des départements et régions français, le droit de l'environnement est appelé à jouer un rôle de plus en plus important dans le contentieux administratif. De nombreux projets publics ou privés sont de plus en plus fréquemment contestés devant les juridictions administratives. Ainsi, le projet de piste longue de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi est-il remis en cause et combattu avec des arguments écologiques par l'association « *les naturalistes de Mayotte* » avec le soutien de l'association nationale « *France nature environnement* »⁶³⁴.

Il existe à Mayotte plusieurs associations de protection de l'environnement⁶³⁵ qui pourraient dans le futur porter devant le tribunal administratif de Mayotte un accroissement du contentieux environnemental.

La notion d'intérêt général qui irrigue le droit de l'environnement rend le Conseil d'État et le juge administratif légitimes pour donner leurs pleins effets aux normes environnementales. Cette place du juge administratif comme « *nouveaux défenseur de l'environnement* »⁶³⁶ est confirmée par le Conseil d'État lorsqu'il rend effectives les normes environnementales en les interprétant au regard de critères écologiques⁶³⁷. Le Conseil d'État et le juge administratif veillent cependant à ce que les normes environnementales s'articulent correctement avec les autres sources de la légalité afin de ne pas paralyser l'action administrative.

a/ L'effectivité des normes environnementales.

Le Conseil d'État et le juge administratif, en plus de consacrer la valeur de la Charte de l'environnement et du droit de l'Union européenne, rendent effectives les normes environnementales contenues dans les autres normes. Ainsi le Conseil d'État a-t-il pu sanctionner l'inaction du pouvoir réglementaire dans la désignation des estuaires les plus importants et des communes riveraines de ces estuaires, qui faisait obstacle à l'application de dispositions de la loi littoral à celles-ci⁶³⁸.

Dans le même sens le Conseil d'État a dégagé les règles d'opposabilité des chartes des parc naturels régionaux, ce qui renforce l'obligation de cohérence avec ces chartes de l'action

⁶³⁴ . www.fne.asso.fr.

⁶³⁵ . Oulanga na nyamba (protection des tortues) ; Mégaptéra (étude et protection des baleines) ; ANPCBA (écomusé du sel Bandrelé) ; FMAE (fédération mahoraise des associations environnementales) ; UICN (Union internationale de conservation de la nature).

⁶³⁶ . Prieur, M., 1985 « Pas de caribous au Palais-Royal », *Revue juridique de l'environnement*, 1985, n° 2, p. 137.

⁶³⁷ . Sauvé, J.-M., 2012, « Y-a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (suite) », Les Conférences de Conseil d'État, Cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, le 14 mai 2012.

⁶³⁸ . CE, 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, décision n° 204024, Rec. P. 323.

des pouvoirs publics⁶³⁹. Cette décision pourrait être transposée dans le cas d'un éventuel litige qui concernerait la charte du parc naturel marin de Mayotte.

Il faut également noter que de nombreuses branches du droit administratif sont de plus en plus imprégnées par le droit de l'environnement : le droit des marchés publics, le droit administratif des biens, le droit de l'urbanisme, le droit forestier...

J.-M. Sauvé le confirme lorsqu'il affirme : « *non seulement le droit de l'environnement est multiforme et proliférant, au point que ses frontières sont malaisées à tracer, mais il investit et inspire progressivement la plupart des branches du droit. Les exigences du développement durable, couplé avec le principe d'intégration, expliquent ce mouvement lent, inexorable mais aussi fécond* »⁶⁴⁰.

b/ L'articulation des normes environnementales avec les autres sources de la légalité.

Malgré la prolifération des normes environnementales et de « *l'interprétation écologique* » du droit administratif classique, le Conseil d'État et le juge administratif doivent veiller à ce que ce droit ne prenne pas tout l'espace et qu'il laisse exister les autres sources de la légalité.

En effet, une interprétation trop stricte ou trop exclusive du seul droit de l'environnement pourrait conduire à une paralysie de l'action administrative. Cela serait regrettable dans une collectivité territoriale comme Mayotte où de nombreux chantiers publics doivent être lancés et menés à terme en vue du rattrapage économique et social du territoire.

Pour éviter l'éventuelle paralysie administrative, le Conseil d'État a rappelé le caractère crucial des règles de compétence en soulignant que « *le principe de précaution, s'il est applicable à toute autorité publique dans ses domaines d'attribution, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet de permettre à une autorité publique d'excéder son champ de compétence et d'intervenir en dehors de ses domaines d'attribution* »⁶⁴¹.

Ainsi, en matière de rayonnements ionisants, le maire ne peut pas prendre des mesures de police générale susceptibles de porter atteinte aux pouvoirs de police spéciale confiés à l'État en la matière.

Si l'application du droit administratif par le juge doit intégrer les normes environnementales, cette position de principe peut subir des tempéraments, lorsque ces normes doivent se concilier avec d'autres normes ou principes : « *Gardien de la légalité et du respect d'un faisceau d'objectifs d'intérêt général, le juge administratif ne peut être de manière exclusive ni « éco centré », ni « anthropo-centré ». Car se faisant, il courrait le risque de méconnaître la loi* »⁶⁴².

⁶³⁹ . CE, 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes*, n° 321219.

⁶⁴⁰ . Sauvé, J.-M., 2012, « Y-a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (suite) », Les Conférences de Conseil d'État, Cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, le 14 mai 2012, p. 7.

⁶⁴¹ . CE, ass., 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, n° 326492.

⁶⁴² . Sauvé, J.-M., 2012, « Y-a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (suite) », Les Conférences de Conseil d'État, Cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, le 14 mai 2012, p. 5.

B/ L'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte.

C'est au Titre V, *dispositions applicables à Mayotte*, du livre VI, *dispositions applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie Française, à Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques Française et à Mayotte*, du code de l'environnement que l'on trouve le droit applicable en cette matière à Mayotte⁶⁴³.

L'article L 651-1 du code de l'environnement dispose : « *Le présent code est applicable à Mayotte sous réserve des adaptations prévues par le présent titre (...)* ».

L'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte est particulièrement importante dans le rapprochement avec le droit commun. Après avoir relevé les spécificités réglementaires de la collectivité d'outre-mer de Mayotte, nous examinerons les apports et les enjeux de l'ordonnance du 28 juillet 2005 notamment en ce qui concerne l'obligation de soumettre une étude d'impact et de consulter le public avant tout projet susceptible d'affecter l'environnement.

1/ Les spécificités réglementaires de Mayotte en matière d'environnement.

En matière environnementale comme dans les autres secteurs du droit, Mayotte doit s'adapter pour se rapprocher du droit commun. L'État du droit de l'environnement à Mayotte résulte d'un triptyque normatif complexe. Ce dernier est à envisager dans le cadre du passage progressif de Mayotte d'un régime de spécialité législative à un régime d'identité législative. Cette deuxième problématique rejoint celle de l'octroi d'un pouvoir normatif spécial aux collectivités ultramarines⁶⁴⁴.

a/ L'octroi d'un pouvoir normatif spécial aux collectivités ultramarines.

La situation des collectivités ultramarines s'inscrit dans une logique de rupture de l'unité normative⁶⁴⁵. L'article 73 de la constitution dans sa rédaction antérieure à la réforme de 2003 reconnaissait, malgré l'identité législative, que des mesures d'adaptation pouvaient s'avérer nécessaires au régime juridique des départements d'outre-mer eu égard à leur

⁶⁴³ . Thiellay, J.-P., 2002, « La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la république », *AJDA*, Février 2002, p. 106.

⁶⁴⁴ . Canton-Fourrat, 2005, *La modernisation du pouvoir normatif local : le cas des collectivités ultramarines de la République Française*, Thèse, Université de Paris V.

⁶⁴⁵ . Rolland & Lampué, 1949, *Précis de droit des pays d'outre-mer et de la coopération* – Edition Dalloz 1949. L'auteur souligne que : les pays d'outre-mer correspondent à des peuples distincts, se rattachant à des civilisations propres et originales. Sur le plan du droit, cet état de fait a entraîné des différences de statut. Les pays, chacun en ce qui les concerne, forme la base d'une législation qui lui est propre, un ordre juridique particulier ; ce qui a pour conséquence de placer la République française dans une situation d'état unitaire pluri-législatif.

situation particulière. L'article 74 classait, de façon beaucoup plus nette, les territoires ultramarins sous le régime de la spécialité législative. Chacun de ces deux régimes constitue un ordre juridique spécifique, dérogoire à l'ordre juridique de la métropole, et conjointement, au principe d'unité d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales.

Ce statut particulier résidait notamment dans les compétences d'une assemblée territoriale originale et l'intervention consultative de ladite assemblée à l'égard des actes du législateur, concrétisant la spécialité législative.

Avant la révision constitutionnelle opérée par la loi du 28 mars 2003⁶⁴⁶, les territoires d'outre-mer étaient déjà en dehors du principe de l'uniformité institutionnelle et cette possibilité reconnue à chaque territoire de disposer d'un statut particulier n'est pas nouvelle.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a reconnu au législateur le pouvoir de créer de nouvelles catégories de collectivités territoriales ne comprenant qu'un exemplaire⁶⁴⁷.

La grande innovation vient de l'octroi d'un pouvoir normatif diversifié aux collectivités territoriales, spécial dans le cadre des collectivités ultramarines. L'exercice de ce pouvoir n'est pas limité au territoire national. En effet, il est reconnu un pouvoir normatif « international » aux collectivités ultramarines. L'exercice de ce pouvoir est encadré et contrôlé.

Le nouveau texte de la Constitution institue un pouvoir normatif local au profit des collectivités territoriales ultramarines. La situation varie selon qu'il s'agit des départements - régions ultramarins soumis aux dispositions de l'article 73 de la Constitution (dont Mayotte fait partie depuis mars 2011) ou des collectivités ultramarines de l'article 74. Ces collectivités bénéficient d'une façon générale d'un pouvoir normatif dérogoire fondé sur les dispositions de l'article 72 alinéa 4 de la Constitution.

L'article 72 alinéa 4 intègre dans la Constitution, de l'expérimentation au profit des collectivités locales. L'expérimentation est une méthode scientifique qui repose sur l'observation d'un phénomène afin d'en dégager une théorie générale⁶⁴⁸. La pratique de l'expérimentation consiste à tester une réforme à petite échelle sur une ou plusieurs zones géographiques déterminées, pendant une période donnée, puis à décider soit une généralisation soit un arrêt de la mesure⁶⁴⁹.

L'article 72 alinéa 4 dispose « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent lorsque selon le cas la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui*

⁶⁴⁶ . Gohin, O., 2003, « La réforme constitutionnelle de la décentralisation : épilogue et retour à la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003 », *Les petites affiches*, 6 juin 2003 (113), p. 7.

⁶⁴⁷ . Conseil constitutionnel - décision 82-138 du 25 février 1982, notes Louis Favoreu, in *RDP*, 1982, p. 1259 ; Jean Boulouis, 1982, in *AJDA* 1982, p. 303.

⁶⁴⁸ . Piron, M., 2003, « Pourquoi expérimenter ? Décentralisation et expérimentations locales », in, *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française N° 895 décembre 2003, p. 11.

⁶⁴⁹ . Bœuf, J.-L., 2003, « Décentralisation et expérimentations locales », in, *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, N° 895 p. 6.

régissent l'exercice d'une compétence ». Le régime juridique de ces expérimentations a été explicité par la loi organique du premier août 2003⁶⁵⁰.

L'expérimentation constitue un principe de portée générale susceptible de concerner différentes collectivités territoriales et une généralité de domaines de compétences dont l'environnement ou le développement durable dès lors que ne sont pas mis en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

Mayotte et les autres collectivités ultramarines sont concernées au plus haut point par l'expérimentation. Elles peuvent, dans ce contexte, déroger aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leur compétence. Les collectivités territoriales pourront élaborer elles-mêmes les modalités d'exercice de leurs compétences et les adapter à leurs spécificités. L'expérimentation leur permet de s'affranchir des textes nationaux inadaptés au contexte local, de rectifier les éventuelles inadaptations qu'aurait instauré une norme étatique.

Les collectivités de l'article 73 soumises, par principe, à l'assimilation législative sont, désormais, dotées d'un pouvoir normatif local extensif visant à l'adaptation des normes nationales et à l'élargissement du pouvoir normatif local permettant l'adoption des normes dérogatoires aux normes nationales.

L'adaptation des lois pour les départements et désormais les régions ultramarines est conçue de manière beaucoup plus souple, en fonction des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. De manière beaucoup plus significative, par dérogation au principe d'unité législative, le nouvel article 73 précise que ces collectivités peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un certain nombre de matières pouvant relever du domaine de la loi. Les institutions propres à chaque collectivité pourront être consultées sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

Une loi organique devant préciser les conditions et le cadre de cette habilitation. Cinq étapes sont franchies avant d'arriver à l'exercice du pouvoir normatif local⁶⁵¹ : Une loi constitutionnelle, une loi organique, une demande de la collectivité territoriale, l'habilitation législative, pour arriver, enfin, à la mesure d'adaptation. La décentralisation du pouvoir d'adaptation est apparue indispensable dans la mesure où l'adaptation par l'État du droit applicable dans les collectivités ultramarines ne répondait pas aux nécessités locales.

Par dérogation au principe d'assimilation législative et afin de tenir compte de leurs spécificités, les départements et régions ultramarines peuvent être habilités à fixer eux-mêmes les règles applicables à leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever de la loi⁶⁵². Seuls les territoires d'outre-mer, avant la révision constitutionnelle pouvaient user de tels procédés. Admettre une telle avancée au profit des départements et régions ultramarines qui relèvent de l'assimilation législative est sans précédent.

Le pouvoir normatif local ne se contente plus d'une simple adaptation de lois nationales. Il s'agit d'un véritable transfert de compétences normatives au profit de la collectivité dès lors

⁶⁵⁰ . Pontier, J.-M., 2003, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA*, 2003, p. 1715.

⁶⁵¹ . Luchaire, F., 2003, *Décentralisation et constitution*, Economica.

⁶⁵² . Article. 73 alinéa 3 de la constitution, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

que l'article 73 prévoit que les collectivités de l'article 73 auront, après habilitation législative, la possibilité d'édicter des règles dans le domaine de la loi. Or, la loi relève de la compétence de l'État. C'est une exception lourde de conséquence.

Cette situation est caractéristique d'une logique d'autonomie juridique, au sens de la capacité pour une collectivité de se doter de ses propres règles, en rupture avec la logique de décentralisation traditionnelle, et de répartition unitaire des compétences par l'État. Il en résulte un bouleversement de l'architecture unitaire traditionnelle. Cet article énumère, par ailleurs, les domaines dans lesquels cette substitution législative ne pourra pas être opérée – ils correspondent aux grands domaines tels que la nationalité, les droits civiques, la justice, la politique étrangère, la défense, la monnaie ; tout ce qui concerne les pouvoirs régaliens de l'État. L'autonomie locale peut apparaître, dans ce cas, comme une compétence de principe et les compétences étatiques comme une énumération de compétences d'attribution, spécifiquement soustraites aux collectivités concernées.

Sur cette question, il faut mentionner la décision du Conseil Constitutionnel du 21 juillet 2011, n° 2011-636 DC.

En effet, saisi automatiquement de la loi organique relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, le Conseil Constitutionnel l'a déclarée conforme à la Constitution.

Il formule une seule réserve d'interprétation, figurant déjà dans sa décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007⁶⁵³.

Il rappelle que les habilitations données aux collectivités régies par l'article 73 pour adapter une disposition législative ou fixer des règles relevant du domaine de la loi ne peuvent être accordées que par le parlement et non par le gouvernement par voie d'ordonnance.

b/ Le triptyque normatif environnemental complexe du département de Mayotte.

Avant l'ordonnance du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte, trois piliers étaient à prendre en considération pour comprendre l'état du droit de l'environnement à Mayotte.

⁶⁵³ . Brondel, S., 2007, «Les réserves du Conseil Constitutionnel à l'égard de la loi organique sur l'outre-mer», *AJDA*, 2007, (8), p. 398 ; Schoettl, J-É., 2007, « La loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer », *Les petites affiches*, 5 avril 2007,(69), p. 3 ; Verpeaux, M., 2007, « La réécriture partielle du droit de l'outre-mer. À propos de la décision du 15 février 2007 du Conseil Constitutionnel », *La semaine juridique*. Édition générale, 2007 (24), p. 13.

Les deux premiers piliers sont constitués, dans le cadre statutaire de la loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, d'une part, par la combinaison de textes essentiels édictés au début des années 1990⁶⁵⁴, d'autre part, en application de l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative de code de l'environnement⁶⁵⁵.

Si le premier pilier ouvre la voie, le second est remarquable pour Mayotte. En effet, le principe de la codification à droit constant subit une seule exception pour les dispositions applicables à la Nouvelle Calédonie, aux territoires d'outre-mer et à Mayotte. Cette faculté, prévue par la loi d'habilitation, est destinée à favoriser la rationalisation nécessaire à la cohérence du droit de l'environnement.

Dans cet esprit, chaque collectivité ou territoire dispose de son propre titre dans le code de l'environnement afin de rendre plus lisible son statut et de permettre les adaptations ultérieures⁶⁵⁶.

Ainsi, à partir des ordonnances d'extension et d'adaptation du premier pilier, Mayotte étant doté d'un régime d'autonomie plus limité que les territoires d'outre-mer, le Titre V du livre VI de la partie législative du code de l'environnement établit les fondations de l'ordre juridique environnemental de Mayotte.

Sont dès lors applicable, les principes généraux de droit de l'environnement, le régime de l'eau, les dispositions spéciales aux eaux marines et aux voies ouvertes à la navigation maritime, le droit de la protection des espaces (parc et réserves) ainsi que le droit de la protection des espèces (faune et flore) ou de leur exploitation (chasse⁶⁵⁷ et pêche). L'article L. 651-2 précise que : « *les arrêtés et les décisions qui doivent être pris par un ministre en vertu des dispositions du présent code applicable à Mayotte sont pris conjointement par ce ministre et par le ministre chargé de l'outre-mer* ». Ceci rend la majorité des arrêtés ministériels concernant la protection de la nature inopérants à Mayotte. Seul l'arrêté ministériel du 27 juillet 1995 sur la protection des mammifères marins est applicable. En revanche, l'article L. 654-2 permet au représentant de l'État de compléter les listes prévues à l'article L. 412-1 du Code de l'environnement. Cela se concrétise par la prise d'arrêtés préfectoraux, permettant ainsi d'avoir une liste des espèces protégées et de réglementer l'approche des mammifères marins.

⁶⁵⁴ . Notamment la loi n° 91-1380 du 28 décembre 1991 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ; L'ordonnance n° 91-34 du 10 janvier 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du Livre II (nouveau) du code rural intitulé « protection de la nature » ; L'ordonnance n°92-536 du 15 juin 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du Livre du code rural intitulé « des animaux et végétaux » ; L'ordonnance n° 92-1068 du 1er octobre 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions relatives à la pollution ; L'ordonnance n° 92-1071 du 1er octobre 1992 portant extension et adaptation dans la collectivité territoriale de Mayotte de dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement ; L'ordonnance n° 92-1140 du 12 octobre 1992 relative au code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.

⁶⁵⁵ . Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement.

⁶⁵⁶ . Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, *JO* du 21 septembre 2000.

⁶⁵⁷ . Une spécificité de Mayotte est l'absence de chasse. En effet, un arrêté préfectoral l'interdit. Seule la capture du « tenrec » (hérisson local) est autorisée de jour comme de nuit, à la main, avec ou sans chien. Cette pratique très prisée est autorisée du 20 février au 30 avril de chaque année sur l'île. La proximité de Madagascar et de l'Afrique place pourtant Mayotte en bonne place comme porte d'entrée vers l'Europe pour ces espèces. Voir, Golleau, A., 2009, «Les actions de la brigade nature de Mayotte pour la conservation de l'environnement», *Faune Sauvage* n°284/avril 2009, p. 73.

Enfin, la législation sur les installations classées, les plans de préservation des risques naturels prévisibles en matière de zones inondables, les déchets (sauf dispositions codifiées de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs).

Le troisième pilier consiste dans la modification de cet état du droit afin de tenir compte du changement institutionnel issu d'abord de la loi statutaire n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte dont l'aboutissement est la transformation de Mayotte en 101^{ème} département français avec la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010⁶⁵⁸.

Il s'agit de mettre en conformité les textes sur le plan terminologique ou en matière de répartition des compétences. Cependant, des révisions au fond sont aussi apportées : actualisation des textes relatifs à la faune et à la flore. Des modifications importantes sont également intervenues en matière d'espaces naturels, en particulier s'agissant de l'application des dispositions relatives aux inventaires et à la mise en valeur du patrimoine naturel ; de même que celles relatives à la législation sur la protection et la mise en valeur du littoral.

Le domaine de la prévention des pollutions, des risques et des nuisances ne fait pas exception à cette réforme, notamment par l'application de la réglementation sur les produits chimiques, sur les études de danger, sur les plans de prévention des risques naturels prévisibles, tout comme le droit de la lutte contre les nuisances acoustiques et visuelles.

En somme, jusqu'à l'ordonnance de 2005 le droit en vigueur à Mayotte est fixé aux articles L. 651-1 à L. 651-7 du code de l'environnement modifié par l'article 51 de la loi du 11 juillet 2001. Sa lecture est délicate puisque chacune de ses dispositions procède de l'un des éléments du triptyque, ou de plusieurs combinés, parfois partiellement applicable ou partiellement adapté. Néanmoins, au terme de ce processus normatif, sans omettre l'applicabilité du droit européen et international, Mayotte dispose d'un véritable ordre juridique environnemental cohérent qui lui permet de mettre en œuvre un objectif de développement durable.

2/ Contenu et enjeux de l'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte⁶⁵⁹.

L'ordonnance du 28 juillet 2005 fixe le droit environnemental pour le département de Mayotte. L'article L. 651-1 modifié par l'ordonnance dispose que l'ensemble du code de l'environnement est applicable à Mayotte, à l'exception des dispositions qu'il spécifie. La suspension de plein droit d'une autorisation d'aménagement à Mayotte pour défaut d'étude d'impact est directement concernée par les dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'environnement. L'existence d'études d'impacts jouant un rôle fondamental en matière de droit de l'environnement, il faudra s'interroger sur les enjeux, les dangers et les avantages des dérogations accordées à Mayotte en cette matière.

⁶⁵⁸ . Décision n° 2010-619 DC du 02 décembre 2010 ; *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Cahier n° 30, Décision n° 2010-619 DC – 2 décembre 2010, Loi organique relative au Département de Mayotte.

⁶⁵⁹ . Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte.

a/ Le contenu de l'ordonnance de 2005.

L'article 67, 7°, g de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer autorise le gouvernement à actualiser et adapter le droit par ordonnance à Mayotte.

L'ordonnance de 2005 qui modifie le Titre V du Livre VI du code de l'environnement relatif aux dispositions applicables à Mayotte vient à la suite d'une ordonnances n° 2000-914 du 18 septembre 2000 qui avaient commencé à rapprocher le droit de l'environnement mahorais du droit commun. De même, la loi 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte contient des dispositions en ce sens.

L'ordonnance de 2005 procède à une actualisation du droit de l'environnement et rend applicable à Mayotte l'essentiel des dispositions du code de l'environnement. Cette ordonnance était particulièrement importante pour Mayotte compte tenu du fait que le droit de l'environnement métropolitain est fortement issu de dispositions communautaires. Or, Mayotte devenue département demande l'obtention du statut de région ultra périphérique de l'Europe (RUP). Le rapprochement le plus complet possible du droit commun par l'ordonnance de 2005 permettra à Mayotte de limiter le nombre de dérogations concernant le droit de l'environnement à solliciter auprès des autorités communautaires.

Cette ordonnance s'inscrit dans la perspective de la loi DSIOM du 21 février 2007⁶⁶⁰ qui prévoit que les dispositions en matière d'environnement seront applicables à Mayotte.

L'ordonnance comporte 12 articles qui organisent l'application de l'essentiels des dispositions du code de l'environnement à Mayotte.

b/ Les enjeux de l'ordonnance de 2005 : l'étude d'impact.

L'un des enjeux principaux de l'ordonnance de 2005 concerne les adaptations du droit de l'environnement sur la question fondamentale des études d'impact.

La soumission à une étude d'impact des projets susceptibles d'affecter l'environnement découle directement du principe de prévention qui consiste à empêcher la survenance d'atteintes à l'environnement par des mesures appropriées dites préventives avant l'élaboration d'un plan ou la réalisation d'un ouvrage ou d'une activité. Le principe d'action préventive a d'abord été énoncé à l'article 130-R-2 du traité de Maastricht puis repris en droit français par la loi du 2 février 1995⁶⁶¹ et codifié à l'article L. 110-1 II du code de l'environnement qui dispose : « I. - *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et

⁶⁶⁰ . Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁶⁶¹ . Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source⁶⁶², des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

4° Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ».

La charte de l'environnement de 2004 n'énonce pas en tant que tel ce principe, mais, selon l'article 3⁶⁶³, impose à toute personne de prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement. L'étude d'impact figure parmi les instruments contribuant à la mise en œuvre de ce principe de prévention qui est désormais élevé au rang constitutionnel⁶⁶⁴.

L'objectif de l'étude d'impact est d'éviter qu'une construction ou un ouvrage justifié d'un point de vue économique ou d'un point de vue des intérêts immédiats du constructeur ne se révèle ultérieurement néfaste ou catastrophique pour l'environnement. Le but est de prévenir les pollutions et les atteintes à la nature en évaluant à l'avance les effets de l'homme sur son milieu naturel.

L'étude d'impact répond à un triple objectif quant à ses destinataires.

En premier lieu, elle permet d'aider les maîtres d'ouvrages, publics et privés à concevoir un projet plus respectueux pour l'environnement ; deuxièmement, d'aider l'administration technique chargée du contrôle du projet à décider en connaissance de cause ; enfin, d'informer le public lorsque les projets sont susceptibles d'affecter l'environnement et de faciliter la participation du public à la prise de décision⁶⁶⁵.

Ce mécanisme est adapté à Mayotte par les articles L. 651-5 à 8 du code de l'environnement. C'est là un atout majeur pour le développement durable. En effet, « *noyau dur du droit de l'environnement* » contribuant « *à l'émergence de son autonomie* »⁶⁶⁶, l'étude d'impact connaît un régime juridique complexe très commenté en doctrine⁶⁶⁷.

L'ordonnance de 2005 prévoit de déléguer des pouvoirs importants au représentant de l'État à Mayotte dans ce domaine. Ainsi, l'article L. 651-5 du code de l'environnement dispose-t-il : « I. - Par dérogation aux dispositions du I de l'article L. 122-3, les modalités d'application de la

⁶⁶² . C'est nous qui soulignons.

⁶⁶³ . Article 3 de la charte de l'environnement : « Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences ».

⁶⁶⁴ . Charte de l'environnement de 2004 et Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

⁶⁶⁵ . Lahorgue, M. B., 2010, « La réforme de l'étude d'impact », *AJDA*, n°32, 4 octobre 2010, p. 1807 ; Bétaille, J., 2010, « La procédure d'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 241.

⁶⁶⁶ . Prieur, M., 1996, « Études d'impact et protection de la nature », in, *XXème anniversaire des lois de 1976*, Limoges, SFDE, 28-29 novembre 1996, p. 2.

⁶⁶⁷ . Hertig, J. A., (& all), 2006, *Études d'impact sur l'environnement*, PPUR ; Lahorgue, M. B., 2010, « La réforme de l'étude d'impact », *AJDA*, octobre 2010, p. 1807.

première section du chapitre II du titre II du livre Ier sont fixées par arrêté du représentant de l'Etat à Mayotte, dans les conditions prévues au II du même article.

- II. - *Par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article L. 122-4, (qui concerne les études d'impact) la liste des plans, schémas, programmes et autres documents de planification qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions prévues par les dispositions de la section II du chapitre II du titre II du livre Ier est établie par arrêté du représentant de l'Etat à Mayotte.*
- III. - *Les conditions d'application de la section II du chapitre II du titre II du livre Ier sont précisées, en tant que de besoin, pour chacune des catégories de plans ou de documents, par arrêté du représentant de l'Etat à Mayotte ».*

De même, les articles L. 651-6 et 7 prévoient de laisser au Préfet les modalités d'exercice du droit d'information et la publication de la déclaration de projet⁶⁶⁸.

Le représentant de l'État tient donc une place primordiale à Mayotte en ce qui concerne le bon déroulement et la bonne application des principes de l'étude d'impact. La Préfecture joue un rôle très important dans la poursuite de l'objectif de développement durable prévu à l'article L. 110-1 III du code de l'environnement pour le département de Mayotte. Dans ce sens, est mis à disposition du public à Mayotte un dossier départemental des risques majeurs⁶⁶⁹ qui est un document d'information préventive et de sensibilisation destiné à l'ensemble des citoyens du département.

Il comprend la description des risques, technologiques et naturels, prévisibles dans le département, de leurs conséquences prévisibles pour les personnes, les biens et l'environnement et les mesures de prévention et de sauvegarde destinées à limiter leurs effets. Il contient également une liste des communes du département et la description des risques majeurs auxquelles elles sont soumises.

Le DDRM n'est pas un document réglementaire opposable aux tiers mais un document de sensibilisation destiné à l'ensemble des citoyens et des responsables et acteurs du risque majeur. Il est établi sous ordre du préfet.

⁶⁶⁸ . Sur cette question, voir, Molinier-Dubost, M., 2011 « Démocratie environnementale et participation des citoyens », *AJDA*, 14 février 2011, p.259.

⁶⁶⁹ . DDRM, Préfecture de Mayotte.

Conclusion du Chapitre III.

Le concept de développement durable apparaît de plus en plus incontournable aujourd'hui. Dans le contexte de grandes mutations institutionnelles que connaît Mayotte et compte tenu de ses spécificités environnementales qui représentent une part importante de son potentiel de développement, l'objectif de développement durable pour Mayotte est une nécessité.

Dans la recherche d'une mise en application des principes du développement durable à l'échelle d'un territoire, le droit de l'environnement tient une place privilégiée. En effet, les fondements juridiques du concept de développement durable reposent pour une large part sur ce droit encore en construction.

Aussi bien les enjeux et controverses autour du développement durable que la réalité juridique du concept s'inspirent et reprennent les arguments du primat de la protection de la nature et de la biodiversité. Ainsi, La législation européenne (directive 2001/42/CE qui devrait être prochainement transposée dans la législation nationale)⁶⁷⁰ prévoit que lors de la réalisation de tout plan ou programme, un volet environnemental soit présenté. Ce volet a pour but d'évaluer « *les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan, ainsi que les solutions de substitution raisonnables* » envisageables. Une telle démarche procède du développement durable qui prévoit le respect d'un certain équilibre entre les impacts sociologiques, économiques et environnementaux de tout projet.

Au-delà des vicissitudes du concept de développement durable très souvent critiqué soit comme inopérant, soit comme relevant de l'oxymore⁶⁷¹, soit comme étant un concept de pays riches pour les pays riches, il faut reconnaître que ce concept a acquis aussi bien dans les textes internationaux qu'euro-péens ou nationaux une véritable dimension juridique.

Mayotte doit dès lors s'inspirer et mettre en œuvre les objectifs de développement durable dans la construction de son ordre environnemental. En effet, tout pousse Mayotte à adopter une démarche éco et juridico responsable. Son développement économique doit aller de pair avec la préservation et la mise en valeur de son patrimoine naturel unique.

La nature en crise à l'échelle de la planète et les fragilités naturelles de Mayotte appellent une réponse d'ordre juridique visant à orienter les activités humaines dans un sens respectueux de l'environnement.

Les richesses naturelles de Mayotte : son lagon, ses forêts, sa biodiversité, malgré les fragilités qui demeurent, sont les atouts principaux du développement futur de Mayotte.

Dans cette perspective, le rôle du juge administratif est fondamental. Et il faut rappeler le caractère éminemment public du droit de l'environnement : « *l'objectif de protection de l'environnement, ou plus exactement, celui de développement durable qui est au cœur de la loi Grenelle 2 est un objectif qui est inhérent à la chose publique, qui lui est même*

⁶⁷⁰ . Directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE, L197/30, 27/07/2001.

⁶⁷¹ . Cans, C., 2009, « Environnement et développement durable », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droits et politiques de l'environnement*, La documentation Française, p. 7.

consubstantiel : par sa nature même et par sa dimension globale, il dépasse en effet les intérêts particuliers immédiats au profit d'une vision d'ensemble et sur le long terme de l'humanité. L'objectif de développement durable n'est donc pas l'affaire des seuls particuliers. Il engage la puissance publique, tous les pouvoirs publics et la société dans son ensemble »⁶⁷².

Le droit de l'environnement applicable à Mayotte doit cependant tenir compte des spécificités mahoraise. C'est pourquoi l'ordonnance du 28 juillet 2005 adapte le droit commun de l'environnement aux particularismes de Mayotte. C'est aussi pour cela que la partie législative du code de l'environnement prévoit un titre cinquième exclusivement dédié à Mayotte : « *dispositions applicables à Mayotte* ».

La réalisation d'un développement durable à Mayotte repose de manière forte sur les prérogatives accordées au Préfet dans ce département d'outre-mer. Le rôle de l'État semble être particulièrement important dans la réussite ou l'échec du développement économique responsable de l'archipel.

⁶⁷² . Sauvé, J.-M., 2010, « intervention de Jean-Marc Sauvé », *Que change la loi Grenelle 2 ? Les apports juridiques de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement*, Colloque organisé par le Conseil d'État et le ministère de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, École Nationale d'Administration, 1er octobre 2010

CHAPITRE IV

LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE MAYOTTE.

Mayotte est un département d'outre-mer depuis mars 2011⁶⁷³.

Mayotte est un petit territoire situé dans l'Océan Indien avec de fortes spécificités culturelles économiques, sociales et environnementales. La question du développement de ce territoire est d'actualité car Mayotte en devenant département Français doit rattraper des retards accumulés liés notamment à l'éloignement, la double insularité et à l'absence de ressources naturelles exploitables.

Le PIB de Mayotte s'élève à environ 3960 euros par habitants. Il représente moins de 20% du PIB moyen européen⁶⁷⁴.

Par ailleurs le développement économique est déséquilibré puisque le secteur institutionnel des administrations publiques est le principal contributeur à la création de richesse à Mayotte. Sa participation s'élève à 42% contre seulement 18% en métropole. Située entre l'est de l'Afrique et Madagascar dans l'océan indien, à plus de 8.000 km de la métropole, Mayotte fait géographiquement partie de l'archipel des Comores, qui comprend en outre les îles de la Grande-Comores, d'Anjouan et de Mohéli, regroupées depuis 1975 au sein de la République fédérale des Comores devenue l'Union des Comores.

Mayotte se trouve à 1.700 km de La Réunion, à 300 km de Madagascar et à 70 km d'Anjouan.

Ensermée dans un lagon de 1.000 km², sa superficie totale est de 374 km², les îles principales de Grande-Terre et Petite-Terre faisant respectivement 363 et 11 km².

2007

Population : 186.729 habitants en 2007 (160.506 en 2002)

Taux de croissance démographique annuel moyen : 3,1 % en 2002.

Densité : 499 habitants/km²

Population âgée de moins de 30 ans : 71 %

PIB par habitant en 2001 : 3.960 euros soit 10 fois supérieur à celui de ses voisins immédiats (PIB par habitant en métropole à la même date : 24.253 euros)

Revenu annuel moyen par ménage en 2005 : 9.337 euros (29.696 euros en métropole)

⁶⁷³ . Ou plus exactement une collectivité de l'article 73 appelée département ; Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 (article 63) ; Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 (article 1).

⁶⁷⁴ . Source INSEE.

Nombre de demandeurs d'emploi au 31 décembre 2005 : 11.318 (soit un taux de chômage de 25,4 % de la population active)

Selon une étude de l'INSEE publiée en février 2007, entre 1995 et 2005, le niveau de vie annuel moyen de la population mahoraise a augmenté de 87 % en euros constants de 2005.

Les disparités de richesse se sont légèrement estompées, un cinquième de la population vivant sous le seuil de pauvreté, contre presque un quart en 1995. En outre, la hausse générale des niveaux de vie a entraîné une augmentation du seuil de pauvreté – fixé à 50 % de la valeur médiane – de 70 % entre 1995 et 2005. Ce seuil est ainsi passé de 710 euros par unité de consommation à 1.209 euros (euros constants de 2005).

Compte tenu de la spécificité du territoire de Mayotte⁶⁷⁵, son développement économique ne peut que s'inscrire dans une démarche de développement durable.

La définition classique du développement durable suppose l'articulation de l'efficacité économique, du progrès social et de l'équilibre écologique. On peut y rajouter et cela vaut particulièrement pour Mayotte l'importance et la nécessité de prendre en considération la diversité culturelle et l'identité de ce territoire.

L'articulation entre ces différents domaines : économique, social, environnemental et culturel doit se faire en tenant compte des échelles de territoires, du court terme et du long terme.

Sans entrer dans le détail de tous les sujets, il nous semble que Mayotte a un point fort sur lequel nous avons déjà insisté et sur lequel il faudra faire porter son développement : son environnement naturel.

Pour réaliser l'objectif de développement durable⁶⁷⁶ à Mayotte, deux stratégies doivent être poursuivies de manière concomitante :

Une stratégie de solidarité qui relève d'une problématique de répartition des surplus issus de la croissance économique sur l'ensemble du territoire, même si les marges de manœuvres sont réduites en période de crise économique. Cette stratégie conduit l'État à participer de manière importante au rattrapage économique des DOM et de Mayotte. (section 1 : Un engagement national en faveur du développement durable).

Une stratégie de compétitivité par laquelle l'ensemble des acteurs doivent concourir à l'attractivité économique du territoire⁶⁷⁷. Cela passe par la mise en place d'un projet territorial de développement à partir notamment des travaux issus des États généraux de l'outre-mer. (Section 2 : Une mise en application locale des principes de développement durable).

⁶⁷⁵ . Coudray, J., 2002, « Les fragilités naturelles de Mayotte », in Sermet, L.; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 611.

⁶⁷⁶ . Article L. 110-1 III du code de l'environnement.

⁶⁷⁷ . Muis, A. S., 2011, *L'application territoriale du développement durable : de la stratégie à l'action*, Berger Levrault.

SECTION I : UN ENGAGEMENT NATIONAL EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.

Dans le domaine du développement durable qui englobe développement économique, développement social et protection de l'environnement, il faut relever le poids spécifique de l'État en raison de son importance et de son impact. La prédominance étatique sur les autres acteurs est telle, surtout dans les DOM, que non seulement, bien souvent, ses propres compétences l'emportent sur celles des collectivités locales, mais encore, les compétences de ces dernières sont directement affectées par diverses manifestations de la présence de l'État.

Aucune autre personne publique ne saurait, en droit interne, rivaliser de pouvoir avec lui. Cependant, ses compétences de développement économique durable se trouvent limitées par l'ordre juridique communautaire⁶⁷⁸. Celui-ci s'impose plus particulièrement lors du recours aux techniques interventionnistes des aides publiques en réduisant aussi bien les compétences de l'État que celles des collectivités locales.

Par son budget, le nombre de ses agents et l'universalité de ses compétences sur l'ensemble du territoire national, l'État demeure l'acteur majeur du développement économique et du développement durable en métropole comme outre-mer. Il dispose comme on le dit parfois de « *la compétence de la compétence* »⁶⁷⁹. Dans le cadre de sa souveraineté, il définit lui-même ses propres compétences.

L'action de l'État en matière de développement durable à l'échelle entière de la Nation est très médiatique depuis l'annonce et la mise en œuvre du « *Grenelle de l'environnement* »⁶⁸⁰.

Le « *Grenelle de l'environnement* » a été défini par le Président de la République Nicolas Sarkozy comme « *un contrat entre l'État, les collectivités territoriales, les syndicats, les entreprises et les associations* ». Les objectifs prioritaires des « *Grenelle de l'environnement* » consistent à « *prévenir les changements climatiques et ses conséquences (...); préserver la biodiversité (...), prévenir les conséquences des pollutions sur la santé* ».

Baptisé Grenelle de l'environnement en référence aux accords de Grenelle de 1968 conclus au siège du ministère du travail, rue de Grenelle à Paris, il se présente comme un processus de concertation nationale sans précédent, rassemblant personnes publiques, entreprises et associations et qui a débouché sur deux lois :

⁶⁷⁸ . Mehdi, R., 2004, « L'ordre juridique communautaire », in, Dubouis, L., (sous la direction de), *L'Union européenne*, La documentation française, p.31.

⁶⁷⁹ . Madiot, Y. ; Gousseau, J.-L., 2002, *Collectivités locales et développement économique, élus locaux, entreprises et territoires*, Dexia, p.57.

⁶⁸⁰ . Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du « Grenelle de l'environnement », dite , loi « Grenelle I » ; Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi « Grenelle II ».

-La loi cadre dite « Grenelle I » adoptée le 3 août 2009.

-La loi de mise en œuvre dite « Grenelle II » adoptée le 12 juillet 2010.

Ces lois sont la manifestation de l'intérêt de la puissance publique pour le développement durable et la protection de l'environnement⁶⁸¹. Elles joueront un rôle fondamental dans les DOM et à Mayotte. (§ 1 : Les impacts attendus du « Grenelle de l'environnement »).

Les lois « Grenelle I et II » concernent l'ensemble du territoire français, DOM compris, elles sont à ce titre incontournables dans toute étude sur le droit de l'environnement et le développement durable.

Cependant pour bien mesurer l'engagement spécifique de l'État dans les départements ultramarins, il convient de souligner qu'existe une législation tout entière dédiée aux départements d'outre-mer. Il s'agit notamment de la LOOM⁶⁸² (loi d'orientation pour l'outre-mer) du 13 décembre 2000, modifiée par la DSIOM du 21 février 2007⁶⁸³ et de la LODEOM⁶⁸⁴ (loi pour le développement économique des outre-mer). Cette législation, sans traiter directement de développement durable, est essentielle en matière de développement économique qui tient une part essentielle dans ces problématiques. (§ 2 : Les lois de développement de l'outre-mer).

Paragraphe 1 : Les impacts attendus du « Grenelle de l'environnement »⁶⁸⁵.

Le Grenelle de l'environnement a suscité beaucoup d'espoirs de la part des défenseurs de l'environnement⁶⁸⁶. Il a aussi essuyé un certain nombre de critiques⁶⁸⁷.

Il a permis à la société civile de participer activement et de manière inédite, dans une vaste radiographie collective, à un état des lieux de l'environnement en France. Les lois Grenelle I et Grenelle II auront un impact pour longtemps sur le droit de l'environnement et par ricoché sur l'appréhension du concept de développement durable qui lui est lié.

Pour l'outre-mer et pour Mayotte en particulier, ces lois montrent l'intérêt grandissant de la puissance publique pour la préservation de la nature et le développement durable. Après nous être intéressé au mécanisme et aux impacts attendus du Grenelle de l'environnement à proprement parler, nous verrons, qu'outre les lois Grenelle I et Grenelle II, d'autres lois intègrent les engagements du Grenelle de l'environnement. Le processus du Grenelle s'est en effet prolongé avec des « Grenelle sectoriels » comme le « Grenelle des ondes » ou le

⁶⁸¹ . Paul, G., 2011, *Le Grenelle de l'environnement*, Gualino.

⁶⁸² . Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

⁶⁸³ . Loi n°2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁶⁸⁴ . Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁶⁸⁵ . Voir, La loi Grenelle II, dossier, *AJDA*, n° 30, 20 septembre 2010, p. 1681 ; notamment, Jégouzo, Y., 2010, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », *AJDA*, n° 30, 20 septembre 2010, p. 1681 ; Voir aussi, De Viguerie, P. (Présenté par), 2008, *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Avis et rapport du Conseil économique social et environnemental, 27 et 28 mai 2008, lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr.

⁶⁸⁶ . Petit, Y., 2009, « L'administration de l'environnement en France et le Grenelle », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 97.

⁶⁸⁷ . Billet, Ph., 2008, « Grenelle de ... de quoi déjà ? », *Revue environnement*, juillet 2008, p. 2.

« Grenelle de la mer ». Ce dernier, le « Grenelle de la mer » concerne particulièrement Mayotte et les outre-mer.

Dans la même logique d'intégration des problématiques environnementales aux politiques publiques, va être mis en place une « stratégie nationale de développement durable »⁶⁸⁸.

A/ Processus et contenu du « Grenelle de l'environnement ».

Le « Grenelle de l'environnement » est le résultat d'une procédure entièrement nouvelle. Il réunit pour la première fois, l'État et les représentants de la société civile afin de définir une feuille de route en faveur de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable⁶⁸⁹.

Son contenu est à la fois très dense et très complexe. Il aura une influence sur de très nombreux secteurs de nos économies : bâtiments, urbanisme, transports, énergie et climat, biodiversité, eau potable et assainissement, déchets, risques industriels et naturels, santé, et même gouvernance.

Avec le « Grenelle de l'environnement » la métropole et les départements d'outre-mer avec elle, s'engagent sur le chemin du développement durable⁶⁹⁰.

1/ Le processus complexe et novateur du « Grenelle de l'environnement ».

Après une phase de consultation inédite, la traduction juridique du processus sera consacrée par deux lois.

a/ Un processus participatif.

Le processus participatif d'une ampleur sans précédent du Grenelle de l'environnement a permis une sorte de grande introspection environnementale, collective et démocratique⁶⁹¹. Cet élan environnementaliste voudrait mettre la France et ses départements d'outre-mer sur les rails de la « croissance verte »⁶⁹².

⁶⁸⁸ . *Stratégie nationale de développement durable 2010-2013, vert une économie verte et équitable*, 27 janvier 2010, Premier Ministre et comité interministériel pour le développement durable.

⁶⁸⁹ www.legrenelle-environnement.fr

⁶⁹⁰ . Godard, O., 2008, « Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ? », in, *Le Grenelle de l'environnement*, Regard sur l'actualité n° 338, La documentation française, p. 43.

⁶⁹¹ . Sido, B., 2009, *Rapport n° 165 sur le projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement*, Sénat, Commission des affaires économiques, 14 janvier 2009, p. 9.

⁶⁹² . Voir, *L'économie verte*, Cahiers français n° 355 mars avril 2010, La documentation française ; *La révolution de l'économie verte*, Problèmes économiques n° 2966 du 4 mars 2009, La documentation française.

Le « Grenelle de l'environnement » est un processus de production législative original dans le sens où il a pour point de départ un dialogue, une consultation entre de nombreuses parties représentatives : les élus locaux et représentants de l'administration, les syndicats de salariés et d'employeurs, les ONG de protection de l'environnement. La représentation nationale ne sera que tardivement associée au processus même si certains parlementaires faisaient partie des groupes de travail.

Le processus participatif s'est décomposé en quatre phases :

-Une phase de réflexion durant l'été 2007, caractérisée par la mise en place de groupes de travail.

-Une phase de consultation en octobre 2007.

-Une phase de négociation avec l'organisation de tables-rondes à la fin de l'année 2007.

-Une phase de déclinaison des engagements au premier semestre 2008⁶⁹³.

Les préparatifs des lois Grenelle I et II consistent donc bien en un véritable travail de fonds et de concertation visant à recenser l'essentiel des problématiques liées à l'environnement et au développement durable⁶⁹⁴.

La démarche participative innovante va entrer en concurrence avec la logique démocratique du parlement. La traduction législative des « débats » du Grenelle de l'environnement ne pourra être qu'édulcorée : les lois traduisent « un Grenelle du rattrapage environnemental plutôt qu'un Grenelle du développement durable »⁶⁹⁵.

Le Grenelle avait pour objectif avoué la volonté d'orienter les politiques publiques vers une croissance verte : « Le Grenelle a conduit à la prise de conscience du potentiel de croissance de l'écologie, la croissance verte, dont l'intérêt est particulièrement mis en avant dans le contexte actuel de crise économique »⁶⁹⁶. Ou encore : « Le Grenelle est une opportunité historique (...) d'engager une mutation vers une économie sobre en carbone »⁶⁹⁷.

L'organisation internationale du travail (OIT), le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et le *World Watch Institute*, affirment dans un rapport de 2008⁶⁹⁸, qu'à l'horizon 2030, les emplois verts dans des secteurs comme les énergies renouvelables,

⁶⁹³ . Sido, B., 2009, *Rapport n° 165 sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Sénat, Commission des affaires économiques, 14 janvier 2009, p. 9.

⁶⁹⁴ . Le Grenelle de l'environnement en chiffre :

-6 groupes de travail (changements climatiques et énergie, biodiversité et ressources naturelles, environnement respectueux de la santé, modes de production et consommation durable, construire une démocratie écologique, modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi).

-2 intergroupes : déchets et OGM.

-19 réunions organisées en région (plus de 15000 participants)

-8 forums internet (plus de 300000 visites et 11000 contributions)

-4 tables rondes ayant abouti à 238 engagements (265 avec ceux de la table ronde relative aux déchets du 20 décembre 2007)

-33 comités opérationnels dont les travaux ont permis de préciser les modalités de mise en œuvre des engagements formulés par les tables rondes. Sources : Rapport Sido, op. Cit.

⁶⁹⁵ . Godard, O., 2008, « Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ? », in, *Le Grenelle de l'environnement*, Regard sur l'actualité n° 338, La documentation française, p. 43.

⁶⁹⁶ . Sido, B., 2009, *Rapport n° 165 sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Sénat, Commission des affaires économiques, 14 janvier 2009, p. 9.

⁶⁹⁷ . Jacob, Ch., 2008, *Rapport n° 1133 sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Assemblée Nationale, Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, 1er octobre 2008, p 7.

⁶⁹⁸ . ONU, OIT, Worldwatch Institute, 2008, Rapport : *Emplois verts : pour un travail décent dans un monde durable, à faible émissions de carbone*.

les nouveaux modes de construction ou les activités de traitement et de recyclage des déchets se compteraient en dizaines de millions et contribueraient à préserver ou à rétablir la qualité de l'environnement.

Mayotte, par sa petite dimension et ses atouts écologiques pourrait prétendre occuper une place d'avant-garde dans ce projet de libération de la « *croissance verte* » en vue du développement durable du territoire.

b/ La traduction juridique : le Grenelle I et le Grenelle II.

-À l'issue du processus participatif décrit, le parlement a adopté à une très large majorité la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite loi « *Grenelle I* ».

Cette première loi reprend l'essentiel des 268 engagements des parties prenantes à l'élaboration du « *Grenelle* ». Elle comprend 57 articles et se divise en 6 titres : Lutte contre le changement climatique ; Biodiversité, écosystèmes et milieux naturels ; Prévention des risques pour l'environnement et la santé, prévention des déchets ; État exemplaire ; Gouvernance, information et formation ; Dispositions propres à l'outre-mer.

Il s'agit d'une loi de programme, c'est-à-dire qu'elle décrit les objectifs que se fixe l'État dans un domaine particulier, ici, l'objectif de développement durable et de protection de l'environnement, pour les années à venir et les moyens financiers qu'il envisage d'y consacrer. Cependant, les crédits correspondants ne peuvent être ouverts que par une loi de finance.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite, loi « *Grenelle II* » est le prolongement opérationnel de la loi « *Grenelle I* ». Cette loi a été adoptée à une très courte majorité. Elle est très volumineuse et a pu être qualifiée de « *monument législatif* »⁶⁹⁹. Elle comporte 6 titres : Bâtiments et urbanisme ; Transport, énergie et climat ; Biodiversité ; Risque, santé, déchets ; Gouvernance, et 257 articles.

Cette deuxième loi⁷⁰⁰ se présente comme une « *boite à outils* » devant permettre d'atteindre les objectifs fixés par le Grenelle I. Elle est entrée en vigueur le 13 juillet 2010.

La mise en œuvre concrète du Grenelle de l'environnement nécessitera l'édications de nombreux actes réglementaires. La loi « *Grenelle II* » prévoit à elle seule 201 décrets d'applications dont 50 ont été jugés prioritaires par le ministère du développement durable.

⁶⁹⁹ . Parienté, J., 2010, « Grenelle II : 30 heures pour édifier un monument législatif », *Le monde.fr*, 4 mai 2010.

⁷⁰⁰ . La loi Grenelle II, dossier, *AJDA*, n° 30, 20 septembre 2010, p. 1681 ; notamment, Jégouzo, Y., 2010, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », *AJDA*, n° 30, 20 septembre 2010, p. 1681.

Un comité de suivi des décrets d'application de la loi « Grenelle II » a été mis en place le 15 décembre 2010 afin de vérifier que les décrets seront pris dans les délais et conformément au texte de la loi⁷⁰¹.

La philosophie et les valeurs véhiculées par la loi reposent sur le constat de plus en plus partagé de l'importance des thèmes écologiques pour l'avenir des sociétés et le développement économique et durable. L'écologie est reconnue en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer et à Mayotte comme un défi majeur du XXIème siècle. « *Le réchauffement climatique, l'impossibilité de maintenir le rythme de consommation des ressources de toute nature, la nécessité de réduire les atteintes à l'environnement et la fin de l'insouciance reposant sur la capacité supposée des milieux à amortir et supporter tous nos excès et toutes nos actions, les dangers désormais avérés pour la santé humaine de substances ou de procédés largement répandus ne font plus l'objet de contestation* »⁷⁰².

2/ Le contenu foisonnant du grenelle de l'environnement.

Les lois Grenelle I et II sont très volumineuses et ambitieuses. Leur contenu fait le tour de l'ensemble des problématiques environnementales. Il est à noter en ce qui concerne Mayotte que la loi Grenelle I contient un titre « *Dispositions propres à l'outre-mer* » qui tient compte des spécificités ultramarines.

a/ Deux lois très ambitieuses⁷⁰³.

. Le rapport général du Grenelle⁷⁰⁴ rappelle que la France doit agir, même seule. L'environnement et l'écologie sont des questions globales qui engagent le devenir de la planète sans distinction des Nations. Cependant, l'inaction ou l'insuffisance de la communauté internationale ne doit pas nous dispenser d'agir maintenant en préservant notre compétitivité. Le long terme appelle une approche des politiques publiques en terme de développement durable. Le rayonnement et la compétitivité économique ne sont pas incompatible avec l'objectif de développement durable. Bien au contraire. La croissance économique et le progrès social ne sont pas remis en cause. Mais il y a au travers de ces lois un changement de modèle de développement à long terme.

⁷⁰¹ . Présentation de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II), Actes du séminaire organisé le 16 septembre 2010 par le CIDCE et le CRIDEAU-OMIJ à la Faculté de droit de Limoges, avec le soutien du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer. *RJE* numéro spécial 2010 ; Notamment, Prieur, M., 2010, « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *RJE* numéro spécial 2010, p. 7 ; Billet, Ph., 2010, « De la loi Grenelle I à la loi Grenelle II », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 19.

⁷⁰² . Tuot, T., 2007, *Le Grenelle de l'environnement, Rapport général*, La documentation française.

⁷⁰³ . Jégouzo, Y., 2010, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », *AJDA*, n° 30, 20 septembre 2010, p. 1681.

⁷⁰⁴ . Tuot, T., 2007, Op. Cit.

« Il ne s'agit pas d'un retour en arrière, mais de l'exploitation active des gisements de croissance, de développement et d'emploi accessibles s'ils sont correctement appréciés et anticipés ; la recherche à entreprendre peut nous placer à l'avant garde dans bien des filières en voies de structurations accélérées (dans les énergies renouvelables, la capture et la séquestration du carbone ou les biocarburants de deuxième génération, par exemple), et ouvrir de nouveaux horizons pour les industries classiques (agroalimentaires, forestières, automobiles, transport). De nouveaux services (dans les déchets, dans les économies d'énergie...) sont déjà en train de se développer. À cet égard, le renoncement à des modalités devenues insupportables d'organisation ou de production (via l'utilisation excessive de produits phytosanitaires, ou le sur emballage, ou encore les nuisances paysagères...) n'est pas un retour en arrière mais une avancée vers d'autres modes de développement »⁷⁰⁵.

. Les apports de ces deux lois⁷⁰⁶ qui devraient s'appliquer aussi dans une large mesure à Mayotte concernent de nombreux sujets, tous complexes et très techniques :

-Concernant les bâtiments : l'enjeu du Grenelle est d'obtenir une baisse de la consommation d'énergie des bâtiments existants et de réduction des consommations énergétiques des constructions neuves.

-Concernant l'urbanisme⁷⁰⁷ : Le Grenelle modifie le droit de l'urbanisme considéré comme ayant une incidence significative sur l'environnement. L'État doit encourager la réalisation, par les collectivités territoriales, d'opérations exemplaires d'aménagement durable des territoires (réalisation d'éco quartiers). De même, les collectivités publiques doivent harmoniser leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles et d'assurer la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques.

-Concernant les transports⁷⁰⁸, Les lois ont pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990. Elles incitent au développement des transports collectifs et non polluants ainsi qu'au développement de mode alternatifs à la route. Elle modifie par ailleurs le régime des péages autoroutiers et institue la possibilité de créer des péages urbains.

-Concernant l'énergie et le climat⁷⁰⁹. Les lois comportent de nombreuses innovations. Outre la mise en place de moyens et mesures pour réduire la consommation énergétique, l'accent est mis sur les énergies renouvelables.

⁷⁰⁵ . Tuot, T. Op. Cit, p. 7.

⁷⁰⁶ . Royer, E., 2010, « Synthèse des principaux apports de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *AJCT*, septembre 2010, n° 1, p. 26.

⁷⁰⁷ . Drobenko, B., 2010, « Bâtiments et urbanisme, eau et inondations », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 27 ; Jégouzo, Y., 2011, *Le Grenelle II commenté : Impact de la loi portant engagement national pour l'environnement sur le droit de l'urbanisme*, Le Moniteur.

⁷⁰⁸ . Fonbaustier, L., 2010, « Les transports durables dans la loi Grenelle II », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 67.

⁷⁰⁹ . Brouant, J.-P., 2010, « Énergie et climat : un certain manque de souffle », *AJDA*, n° 32, 4 octobre 2010, p. 1802.

-Concernant la biodiversité⁷¹⁰. Les lois se préoccupent de la protection des eaux littorales, marines et superficielles ainsi que du patrimoine naturel en général et mettent en place la trame verte et bleue⁷¹¹.

-Concernant l'eau potable et l'assainissement, l'objectif est notamment de garantir l'approvisionnement durable en eau de bonne qualité ; d'achever rapidement les travaux de mise aux normes des stations d'épuration.

-Concernant les déchets. Les lois prévoient une réduction des quantités de déchets partant en incinération ou en stockage 15% d'ici à 2012 ; Une réduction de la production d'ordures ménagères et assimilés de 7 % par habitants pendant les 5 prochaines années ; Une augmentation du recyclage matière et organique.

-Concernant les risques industriels et naturels. Les lois s'intéressent surtout aux problématiques des sites pollués et à la politique de prévention des risques majeurs. La loi Grenelle II traite des risques industriels en apportant plusieurs modifications non seulement au droit des installations classées mais également au régime des ouvrages d'infrastructure ou de réseaux de transport et distribution.

-Concernant le domaine de la santé⁷¹². La aussi, de nombreux points sont abordés : les substances préoccupantes ; la pollution de l'air ; la pollution lumineuse ; la pollution sonore ; les risques émergents (nanoparticules, ondes électromagnétiques ...)⁷¹³.

-Enfin, concernant la gouvernance⁷¹⁴. Les lois favorisent la mise en place de nouvelles formes de gouvernance de manière à favoriser la mobilisation de la société par la médiation et la concertation. Elles réforment par ailleurs les procédures d'étude d'impact et d'enquête publique, rénove la procédure du débat public et, d'une manière générale, introduisent de nouvelles règles destinées à améliorer l'information et la concertation.

b/ Les dispositions spécifiques à l'outre-mer français et à Mayotte.

La situation particulière de l'outre-mer aussi bien en ce qui concerne les richesses environnementales que recèlent chacun de ces territoires qu'en raison des risques spécifiques liés à l'insularité, l'éloignement et souvent la fragilité des milieux, nécessite un traitement particulier.

⁷¹⁰ . Guillaud, Y., 2008, *Biodiversité et développement durable*, Éditions UNESCO, Karthala.

⁷¹¹ . « *La Trame verte et bleue est une mesure phare du Grenelle Environnement qui porte l'ambition d'enrayer le déclin de la biodiversité au travers de la préservation et de la restauration des continuités écologiques. La Trame verte et bleue est un outil d'aménagement du territoire qui vise à (re)constituer un réseau écologique cohérent, à l'échelle du territoire national, pour permettre aux espèces animales et végétales, de circuler, de s'alimenter, de se reproduire, de se reposer... En d'autres termes, d'assurer leur survie, et permettre aux écosystèmes de continuer à rendre à l'homme leurs services.*

*Les continuités écologiques correspondent à l'ensemble des zones vitales (réservoirs de biodiversité) et des éléments (corridors écologiques) qui permettent à une population d'espèces de circuler et d'accéder aux zones vitales. La Trame verte et bleue est ainsi constituée des réservoirs de biodiversité et des corridors qui les relient » ; Laugier, R., 2010, *Trame verte et bleue, Synthèse documentaire*, pour le compte du Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature (CRDALN).*

⁷¹² . Voir, Deuxième plan national Santé-environnement (PNSE2) - 2009 - 2013.

⁷¹³ . Billet, Ph., 2010, « Déchets, risques industriels, nanoparticules », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 115.

⁷¹⁴ . Molinier-Dubost, M., 2011 « Démocratie environnementale et participation des citoyens », *AJDA*, 14 février 2011, p. 259.

Le tourisme dans sa déclinaison écologique : l'éco tourisme est un élément très important du développement futur de ces territoires et de Mayotte en particulier. Cela est d'ailleurs mentionné dans le premier alinéa de l'article 56 (correspondant au titre VI : dispositions propres à l'outre-mer) de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Cet article fait mention dès le commencement de l'importance de l'objectif de développement durable pour les outre-mer : « *Les départements et les régions d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle Calédonie sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la politique de la Nation en faveur du développement durable et de l'éco développement, au sein de leurs différentes aires géographiques ; la politique de l'État y placera au premier rang de ses priorités leur développement durable⁷¹⁵, en prenant en compte leurs spécificités sociétales, environnementales, énergétiques et économiques* »⁷¹⁶.

Tout en intégrant les objectifs nationaux du Grenelle de l'environnement, l'article 56 précise les ambitions en matière environnementale pour l'outre-mer en huit orientations relativement bien détaillées :

« -dans le domaine de l'énergie : parvenir à l'autonomie énergétique, en atteignant, dès 2020, un objectif de 30% d'énergies renouvelables dans la consommation finale à Mayotte et de 50 % au minimum dans les autres collectivités ; développer les technologies de stockage de l'énergie et de gestion du réseau pour augmenter la part de la production d'énergie renouvelable intermittente afin de conforter l'autonomie énergétique des collectivités territoriales d'outre-mer ; développer, pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, des programmes exemplaires, spécifiques pour chacune d'elles, visant à terme l'autonomie énergétique, à l'horizon 2030 ; engager, dans le même temps, un programme de maîtrise des consommations, qui se traduira par l'adoption, dès 2012, d'un plan Énergie Climat dans chaque collectivité ; adopter une réglementation thermique adaptée qui encourage la production d'eau chaude sanitaire solaire dans les bâtiments neufs et d'électricité photovoltaïque dans ceux qui doivent être climatisés, qui favorise la réduction de la climatisation au profit de l'isolation et de la ventilation naturelle et la production d'électricité photovoltaïque dans ceux qui doivent être climatisés, et mobiliser les pôles de compétitivité concernés sur les enjeux énergétiques de l'outre-mer ; dans les zones enclavées notamment, assurer un égal accès de tous les citoyens à l'électricité et, en particulier pour la Guyane, prendre les mesures d'adaptation nécessaires ; pour la Guyane, étendre les réseaux de transports et de distribution d'électricité et faciliter et accélérer les autorisations de raccordement des unités décentralisées de production électrique ;

-dans le domaine des déchets : atteindre, d'ici à 2020, une gestion intégrée exemplaire combinant prévention, recyclage et valorisation, qui s'appuiera sur un dispositif adapté aux caractéristiques géologiques et aux conditions objectives d'accès aux sites isolés ; prévoir des adaptations réglementaires sur la construction et la réhabilitation des installations de stockage de déchets non dangereux et mener une réflexion sur les possibilités de financement de ces infrastructures à destination des communes d'outre-mer ; mettre en place en Guyane sans délai, en concertation avec les collectivités territoriales, un plan de résorption des décharges sauvages assorti d'une étude des modalités de financement ; favoriser une gestion des déchets par la création de filières de coopération inter régionales ;

-Dans le domaine de la biodiversité et des ressources naturelles : mettre en place des dispositifs de connaissance, de gestion intégrée et de protection des habitats et des espèces sauvages terrestres et marines, comparables aux dispositifs existant en métropole, lorsque ces derniers ne sont pas applicables ; valoriser les biotechnologies vertes et bleues ; inclure les plantes et autres espèces médicinales dans la pharmacopée française en veillant à l'application du j de l'article 8 et de l'article 15 de la convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992 ; réaliser, d'ici à 2010, un inventaire particulier de la biodiversité outre-mer ainsi qu'une synthèse des connaissances existantes permettant l'identification et la localisation des enjeux

⁷¹⁵ . C'est nous qui soulignons.

⁷¹⁶ . Article 56, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I).

prioritaires, avec le crédit carbone, notamment en Guyane ; mener des actions exemplaires en faveur des récifs coralliens, notamment par le renforcement de l'initiative française sur les récifs coralliens, ou des espaces et des aires marines protégés ;

-Dans le domaine de l'eau : inclure, d'ici à 2012, un dispositif de récupération des eaux pluviales à usage sanitaire pour toute nouvelle construction ; favoriser, par un dispositif approprié en assurant la bonne qualité, l'utilisation des eaux pluviales pour l'ensemble du réseau domestique ;

-Dans le domaine des activités extractives : élaborer et adopter, dès 2009, en Guyane, en concertation avec les collectivités locales, un schéma minier qui garantisse un développement des activités extractives durable, respectueux de l'environnement et structurant sur le plan économique ; élaborer et adopter ensuite un schéma minier marin pour la Guyane ; soutenir la démarche de valorisation durable de ses ressources minières engagée par la Nouvelle-Calédonie au moyen de son schéma minier ;

-Dans le domaine des pollutions et de la santé : atteindre un bon état écologique de l'eau en accélérant la mise en œuvre de schémas d'aménagement et de gestion des eaux ou de contrats de rivières à l'échelle des bassins versants ; assurer un égal accès à l'eau potable à tous les citoyens ; engager, sans délai, un programme pour assurer la sécurité d'approvisionnement en eau potable et l'assainissement, d'ici à 2015 ; engager, sans délai, un programme pour remédier à la pollution des sols par les substances dangereuses ;

-Dans le domaine des transports : mettre à l'étude un programme de maillage du territoire par des modes de transports collectifs en site propre dans une perspective de désenclavement, de préservation des espaces naturels et de développement durable. Les résultats de cette étude seront livrés en 2011 ;

-Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique : mettre en place une stratégie locale d'adaptation aux conséquences du changement climatique.

Pour atteindre ces objectifs, l'État pourra adapter les dispositions réglementaires, fiscales ou incitatives dans leur application aux départements et aux régions d'outre-mer, conformément au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution. Ces collectivités pourront adapter ces dispositions dans les conditions fixées par le deuxième alinéa du même article.

En outre, au titre d'une gouvernance locale adaptée, les départements et les régions d'outre-mer, à l'exception de La Réunion, pourront fixer des règles spécifiques dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution.

Les objectifs définis au présent article valent pour les départements et les régions d'outre-mer. Leur mise en œuvre s'effectuera dans le respect de leur organisation respective ainsi que des procédures de consultation et de concertation prévues par celle-ci (...) »⁷¹⁷.

Dans le cas de Mayotte, les groupes locaux lors des discussions préparatoires avaient recensé un certain nombre de problématiques particulièrement importantes. Il s'agissait :

-De la lutte contre les changements climatiques et la maîtrise de l'énergie.

-De la préservation de la biodiversité et des ressources naturelles avec la mise en place d'un parc naturel marin⁷¹⁸.

-De l'instauration d'un environnement respectueux de la santé.

-De l'adoption de modes de production et de consommation durables : gestion de la forêt et de l'agro forêt, développer la filière agricole dans le respect de l'environnement.

- De construire une démocratie écologique.

-De promouvoir des modes de développement économiques favorables à la compétitivité et à l'emploi.

-D'améliorer la gestion des déchets.

⁷¹⁷ . Article 56, Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle I).

⁷¹⁸ . Voir infra ; Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte.

B/ Le Grenelle de la mer et la SNDD.

Le processus du Grenelle de l'environnement va se prolonger avec des « *Grenelles sectoriels* » dont le Grenelle de la mer qui concerne particulièrement les départements d'outre-mer et donc Mayotte.

Par ailleurs, conformément à l'article 1^{er} de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « *Grenelle I* », une Stratégie nationale de développement durable (SNDD) doit être « *élaborée par l'État en cohérence avec la Stratégie européenne de développement durable (SEDD) et en concertation avec les représentants des élus nationaux et locaux, des employeurs, des salariés et de la société civile, notamment des associations et fondations* ».

1/ Le Grenelle de la mer à Mayotte.

La mise en place d'une réflexion et d'une action spécifiques aux problématiques liées à la mer concernent de manière très forte les outre-mer français et Mayotte.

La mer outre-mer⁷¹⁹ s'impose comme omniprésente. Les collectivités territoriales d'outre-mer, presque toutes insulaires⁷²⁰, expriment la vocation maritime de la France.

Le Grenelle de la mer, émanation du Grenelle de l'environnement couvre essentiellement les thèmes de la mer et du littoral. Ses objectifs sont ambitieux et visent en définitive le développement économique durable des régions ultra périphériques à partir d'une exploitation raisonnée mais efficace des ressources de la mer et du littoral.

a/ L'importance de la mer outre-mer.

Les enjeux économiques et environnementaux de la mer à Mayotte et dans les autres collectivités d'outre-mer sont très importants.

Il faut se souvenir que la France possède le deuxième domaine maritime mondial avec 11 millions de kilomètres carrés grâce à la zone économique exclusive qui entoure l'ensemble des départements et collectivités ultramarins⁷²¹.

D'un point de vue de l'exploitation économique des Zones économiques exclusives qui entourent les DOM-COM, seules 20 % des ressources potentielles sont connues⁷²².

⁷¹⁹ . Faberon, J.-Y., 2001, (sous la direction de), *La mer outre-mer*, L'Harmattan.

⁷²⁰ . À l'exception de la Guyane.

⁷²¹ . Besselat, J.-Y., 2009, *La politique maritime de la France, enjeux et perspectives*, Rapport du rapporteur du budget de la mer, administrateur de l'Institut français de la mer.

⁷²² . Source IFREMER.

Ce domaine constitue une richesse exceptionnelle qu'il faut développer sans mettre en péril les équilibres écologiques fragiles. Dans ce cadre, les contrats EXTRAPLAC⁷²³ ont gérés l'extension et l'étude des ZEE.

La protection de ces zones immenses est difficile. De nombreux problèmes de souveraineté et de sécurité sont à relever.

Ce potentiel constitue aussi un enjeu exigeant sur le plan humain et social car des tensions existent çà et là qui révèlent une difficulté réelle : trouver pour les habitants de ces territoires un nouvel équilibre humain dans un monde qui évolue très vite, autour de ces régions largement coupées de la concurrence, vivant dans un régime économique semi-protégé, largement financé par la métropole, dont les moyens financiers stagnent et nécessiteraient d'être repensés en intégrant un volant beaucoup plus important de ressources endogènes.

Mayotte, doit s'insérer dans sa zone géographique : l'océan indien, afin de pouvoir se développer par elle-même dans des conditions concurrentielles qui permettent de dynamiser l'économie en gardant le souci de la préservation de l'environnement tout en remettant en cause les monopoles trop nombreux dans ces départements.

La plus grande autonomie politique que permet la départementalisation devrait conduire à une plus grande autonomie financière et à une plus grande autonomie de projet.

Les ressources halieutiques sont très nombreuses à Mayotte et incorporent un fort potentiel de développement à moyen et long terme.

b/ La mer et le développement de Mayotte⁷²⁴ : les objectifs du Grenelle de la mer.

Le Grenelle de la mer intéresse particulièrement Mayotte. Il définit la stratégie nationale pour la mer et le littoral. L'objectif étant de formaliser l'ambition de la France métropolitaine et d'outre-mer pour la mer et les activités maritimes.

Quatre groupes de travail sur quatre thèmes distincts vont être mis en place. Les thèmes choisis étaient les suivants :

- La délicate rencontre entre la terre et la mer.
- Entre menaces et potentiels, une mer fragiles promesse d'avenir.
- La mer, une passion à partager.
- Planète mer : inventer les nouvelles régulations.

⁷²³ . « *Le partage des mers entre les nations est un thème qui a marqué l'histoire maritime. La convention des Nations-Unies sur le droit de la mer a déjà octroyé plus de 10 millions de km² d'espace économique exclusif (ZEE) à la France et pourrait permettre d'y ajouter près d'un million de km² de sol et sous-sol marin. Cette possibilité d'extension est régie par des règles qui nécessitent l'interprétation et le travail d'experts scientifiques et juridiques. En 2002, la France met en place un programme d'extension de son plateau continental, nom de code : « EXTRAPLAC ». Des dossiers doivent être constitués et présentés à l'Organisation des Nation-Unies qui décidera, à travers un organe spécialement conçu pour cette tâche, si les demandes des états côtiers justifient une extension au-delà de la ZEE ».* Donnay, N ; Thuret, L., 2008, L'extension du plateau continental et le programme « EXTRAPLAC », Mémoire technique de fin d'études, Présenté pour l'obtention du diplôme D'études supérieures de la marine marchande, Ministère de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, P. 2.

⁷²⁴ . Bensoussan, O., 2009, « La mer, menace ou espoir de développement pour Mayotte ? », *Les Cahiers d'outre-mer*, 2009/4 (n° 248), p. 128.

Le rapport final du Grenelle de la mer pour Mayotte est publié le 19 juin 2009⁷²⁵. Il reprend l'essentiel des propositions faites au niveau national et y ajoute pour chaque thème des propositions et objectifs spécifiques à Mayotte.

Concernant les propositions nationales, il s'agissait de :

- Redonner au littoral sa perspective en liaison avec les bassins versants et la haute-mer.
- Améliorer la compréhension de la complexité des phénomènes pour assurer une exploitation durable du potentiel maritime.
- Protéger et restaurer les milieux, dans le cadre d'une gestion partagée entre acteurs, en intégrant la notion de service rendu par la nature.
- Repositionner l'ensemble des pratiques humaines, des activités, dans l'optique du développement durable.
- Anticiper et réguler les usages.
- Développer la recherche opérationnelle et le soutien à l'innovation.
- Préparer les entreprises au défi de demain, et développer le partenariat entre le public et le privé.

On remarquera que le point un et le point quatre de ces objectifs très ambitieux et très dispersés concernent le développement durable du territoire.

Concernant les problématiques soulevées par les groupes de travail mahorais, le premier atelier (La délicate rencontre entre la terre et la mer) va faire des propositions qui complètent les propositions nationale.

- Au sujet de la gouvernance : développer une gestion intégrée et retrouver la notion de continuité entre le bassin versant, la terre et la mer ; Mettre en place une gouvernance en coordonnant le Conseil national et les moyens attribués à un fonds spécifique ; Création d'un établissement foncier pour gérer la zone des 50 pas géométriques.
- Au sujet de la recherche et de la connaissance des milieux : développer la production de connaissances en vue de réaliser une évaluation des eaux marines d'ici 2012⁷²⁶.
- Au sujet de la protection : développer la notion de continuité entre terre et mer ; Développer un programme relatif à la conservation de la biodiversité et des estuaires ; Protéger le trait de côte en tenant compte de la montée du niveau de la mer.
- Au sujet de l'aménagement : intégrer la notion d'équilibre entre protection et développement dans les documents d'urbanisme ; Anticiper les risques naturels liés au changement climatique ; Développer le transport par la mer ; Obtenir rapidement la validation du PADD de Mayotte⁷²⁷ ; Plus concrètement et à plus court terme, la création d'accès à la mer pour les embarcations et la perspective d'extension de la piste d'aéroport dans le respect de l'environnement ont été abordées.
- Au sujet du développement durable : définir une stratégie pour un développement durable des activités ; Développer un tourisme durable à Mayotte.

Le deuxième atelier (Entre menaces et potentiels, une mer fragiles promesse d'avenir) valide lui aussi les six axes de propositions nationales : renforcer la connaissance, l'observation, la recherche et l'innovation ; Développer les activités maritimes tout en

⁷²⁵ . Autissier, I. (Grand témoin), 2009, *Le Grenelle de la mer*, Dzaoudzi, 19 juin 2009.

⁷²⁶ . Un centre de recherche IFREMER et un institut de la mangrove seraient envisagés à Mayotte.

⁷²⁷ . Voir infra, p. 158. Le PADD de Mayotte est disponible pour le public depuis le 13 juillet 2010.

maîtrisant les impacts ; Concevoir le port du futur ; Concevoir de nouveaux navires, favoriser les transports du futur ; Tirer parti des potentialités de la mer, améliorer la gestion des ressources halieutiques et développer les cultures marines ; Développer les énergies renouvelables. Les propositions spécifiques à Mayotte concernent :

- Les ressources halieutiques. Sur ce thème, le groupe de travail a insisté sur le besoin de développer les connaissances et sur l'opportunité de développer de nouvelles activités liées à la mer, telles que la culture de nouvelles espèces⁷²⁸.
- Le transport : il semblerait opportun de développer le transport de marchandises et de passagers sur le lagon plutôt que de multiplier les routes.
- La question des énergies renouvelables.

Le troisième atelier (La mer, une passion à partager) arrive aux propositions suivantes :

- Accentuer le rôle essentiel de l'outre-mer pour la mise en valeur de la mer et des activités qui lui sont liées.
- Promouvoir outre-mer la création de pôles de compétitivité et renforcer le rôle de la recherche.
- Transmettre et partager des connaissances (par des émissions de télévision par exemple, en français et en mahorais)
- Faire entrer la mer à l'intérieur du pays grâce à l'éducation, la formation, la recherche.
- Développer les métiers de la mer dans les domaines de l'environnement, le tourisme, et les loisirs.
- Tenir compte de l'élément humain dans toutes les politiques d'exploitation et de gestion de la mer afin de répondre aux besoins professionnels.
- Se doter des moyens nécessaires pour faire accéder plus facilement les Mahorais aux métiers de la mer.
- Favoriser l'accès des jeunes à la mer, en intégrant davantage les particularités régionales dans les programmes scolaires.

Enfin, le quatrième atelier (Planète mer : inventer les nouvelles régulations) fait les propositions suivantes :

- Développer la connaissance fondamentale du milieu marin.
- Organiser la recherche.
- Planifier les espaces maritimes au plus près des réalités éco-systémiques.
- Changer de perspectives outre-mer.
- Asseoir la politique maritime sur une large concertation et y consacrer des ressources.
- Soutenir activement la définition d'une politique maritime européenne et peser sur la gouvernance mondiale des océans.
- Devenir partie prenante de la Commission de l'Océan indien.
- Créer un parc naturel marin, qui favorisera la réflexion sur un développement durable et permettra une large concertation sur la politique maritime autour de Mayotte⁷²⁹.

⁷²⁸ . Des projets d'élevage d'algues, de concombres de mer et de crabes de mangrove sont actuellement à l'étude.

⁷²⁹ . Ce projet a abouti : Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte, Voir infra.

Ces très nombreuses et très ambitieuses propositions nécessiteront des moyens considérables qu'il n'est pas certain que Mayotte obtiendra à court terme.

2/ La Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD)⁷³⁰.

Pour accompagner les lois Grenelle I et II. Une deuxième stratégie nationale de développement durable va être conduite. En effet, une première SNDD (2003-2008)⁷³¹ avait précédé les lois Grenelle de l'environnement.

Cette deuxième SNDD (2010-2013) montre que l'État reste particulièrement concerné par les problématiques de développement durable et de droit de l'environnement.

L'avis du conseil économique social et environnemental⁷³² sur cette nouvelle SNDD est particulièrement éclairant et permet de comprendre que si l'État a pris conscience de la nécessité de réfléchir à la définition d'un nouveau modèle de société, nous incitant, en particulier à modifier nos logiques de production, nos modes de consommation et l'éthique de nos comportements, il n'a pas pris la mesure de la spécificité des outre-mer dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable.

a/ Le projet de la SNDD et les « indicateurs phares » de la SNDD.

Le projet de la SNDD (2010-2013) intègre beaucoup de préoccupations exprimées par les parties prenante du Grenelle de l'environnement. Il s'articule autour de neuf défis compatibles avec la stratégie européenne de développement durable (SEED)⁷³³. Les neuf défis concernent des domaines très hétéroclites mais qui ont tous une relation proche ou lointaine avec les problématiques liées au droit de l'environnement :

-Le changement climatique et les énergies, ce qui exige « *une rigueur et une sobriété plus grandes dans nos consommations, le développement des énergies renouvelables, l'adaptation des territoires en veillant à la situation des personnes et des activités vulnérables* » ;

⁷³⁰ . La nouvelle Stratégie Nationale de Développement Durable pour la période 2010-2013 (SNDD) a été adoptée le 27 juillet 2010 par le Comité Interministériel pour le Développement Durable (CIDD), réunissant les membres du Gouvernement et la Déléguée interministérielle au Développement durable.

⁷³¹ . *Quatrième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, 2003-2008*, délégation interministérielle au développement durable, ministère de l'écologie et du développement durable, La documentation française.

⁷³² . Le Clézio, Ph., (présenté par), 2010, *La stratégie de développement durable 2009-2013, avis du conseil économique, social et environnemental*, La documentation française ; voir aussi toujours du CESE, *Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable* (JO n° 19 du 15 octobre 2007) ; *Avis sur le Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, (JO n° 16 du 2 juin 2008) ; *Avis sur Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique* (JO n° 15 du 2 juin 2009)

⁷³³ . En 2001, l'Union européenne inscrit le développement durable à son agenda politique et adopte une stratégie de développement (Conseil européen de Göteborg). Cette stratégie décline des objectifs et instaure un dispositif de suivi et d'évaluation biennale fondé sur un ensemble d'indicateurs élaborés par Eurostat en concertation avec les États membres ; voir, Communication de la Commission Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg)/ COM/2001/0264 final /, 15/05/01.

- Le transport et la mobilité durables, « *en favorisant le report modal, la complémentarité et les transports les moins polluants, en s'attachant à réduire les déplacements contraints, à développer des systèmes innovants répondant aux besoins de performances économiques, écologiques et de cohésion sociale* » ;
- La consommation et la production durables « *en agissant tout au long du cycle de vie des produits et des services* » ;
- La gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles « *en nous appuyant sur une meilleure connaissance - et reconnaissance - de leur contribution à nos besoins les plus essentiels, sur une économie, une urbanisation, des organisations plus sobres et plus éco-innovantes* » ;
- La santé publique, la prévention et la gestion des risques, « *en prêtant une attention particulière à la qualité des milieux et aux inégalités sociales potentielles* » ;
- La démographie, l'immigration et l'inclusion sociale, « *dont l'impact sur l'économie et l'équilibre de nos systèmes de protection sociale est déterminant, en nous attachant à lutter contre toutes les exclusions dues notamment à l'âge, à la pauvreté, à l'insuffisance d'éducation et de formation et en s'appuyant sur la dimension pluriculturelle de la société française* » ;
- Les défis internationaux en matière de développement durable et de pauvreté dans le monde « *en soutenant le renforcement de la gouvernance internationale pour mieux intégrer les exigences du développement durable, en contribuant à la sécurité alimentaire et énergétique des pays les plus défavorisés* » ;
- La société de la connaissance « *par le développement de l'information, de la formation, de l'éducation tout au long de la vie et de l'accès à la culture par un soutien accru à la recherche et à l'innovation dont dépendent largement notre compétitivité et donc la pérennité de notre modèle économique et social* » ;
- La gouvernance, enfin, « *qui doit faciliter notre adaptation au changement et aider notre société à évoluer, en associant toutes les parties prenantes* »⁷³⁴.

Les défis relevés doivent s'intégrer et prendre en considérations les « *indicateurs phares* » du développement durable tels qu'ils avaient été mis à jour dans la stratégie européenne pour le développement durable révisée en 2006⁷³⁵. À savoir :

- 1/ Taux de croissance du PIB par habitant.
- 2/ Émissions totales de gaz à effet de serre.
- 3/ Part des énergies renouvelables dans la consommation intérieure brute d'énergie.
- 4/ Consommation d'énergie des transports et PIB.
- 5/ Productivité des ressources.
- 6/ Indice d'abondance des populations d'oiseaux communs.
- 7/ Prises de poissons en dehors des limites biologiques de sécurité.
- 8/ Espérance de vie en bonne santé.
- 9/ Taux de risque de pauvreté après transferts sociaux.
- 10/ Taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans).
- 11/ Aide publique au développement.

⁷³⁴ . Le Clézio, Ph., (présenté par), 2010, *La stratégie de développement durable 2009-2013, avis du conseil économique, social et environnemental*, La documentation française.

⁷³⁵ . Bovar, O., & al., 2008, *Dossier, les indicateurs de développement durable*, L'économie française édition.

Les défis de la SNDD sont très complexes et constituent en réalité au mieux des objectifs de très long terme. Il faut également noter que si ces défis concernent la France dans son intégralité et donc théoriquement les outre-mer, ces derniers ne sont jamais cités de manière expresse.

b/ L'insuffisante prise en compte de l'outre-mer et de Mayotte par la SNDD.

La SNDD pose une question fondamentale qui est celle d'un nouveau projet de société devant ce qui a pu être appelé « *l'ultimatum climatique et environnemental* ». La société dans son ensemble doit peut-être se projeter vers des modèles de vie en société qui privilégient l'être à l'avoir ou au paraître.

De ce point de vue les outre-mer avec leurs diversités et leur spécificités économiques et culturelles auraient dû être mieux étudiés et intégrés dans une réflexion nationale sur le développement durable.

Au-delà des insuffisances globales de la SNDD et qui concernent des domaines comme la recherche, la sous-estimation du rôle de l'enseignement supérieur⁷³⁶, l'absence de stratégie alimentaire, le manque de clarté quant aux leviers d'action, il est remarquable et regrettable que les outre-mer n'apparaissent pas en tant que tel dans la stratégie.

Cela est d'autant plus regrettable que les enjeux en termes d'environnement et de développement durable sont outre-mer tout aussi importants qu'en métropole voire encore plus marqués.

Par exemple, sur la question climatique, le réchauffement devrait accentuer la quantité et la puissance des ouragans ce qui concerne au premier chef les départements et les collectivités d'outre-mer.

De même, en ce qui concerne les transports et la mobilité durable, la plupart des collectivités ultramarines, et cela est très vrai pour Mayotte, importent 80 à 100 % de leur consommation alimentaire. Dans le domaine du tourisme et de son impact sur l'environnement, les DOM sont très concernés et devraient être plus consultés. Cela est vrai aussi pour la gestion durable de la biodiversité, de la santé publique ou encore de la démographie⁷³⁷ et de la gouvernance.

Par ailleurs, comme nous l'avons vu pour Mayotte avec la mise en place d'un PADD et d'un SDAGE, les collectivités ultramarines, lorsqu'elles en ont la compétence institutionnelle, peuvent au regard de leurs spécificités développer un certain nombre de solutions aux problèmes environnementaux et de développement durable sans attendre nécessairement le feu vert ou l'impulsion de l'État central.

Il convient enfin de remarquer que les DOM et Mayotte en particulier sont insérés dans un environnement géopolitique souvent compliqué. Les États voisins de Mayotte et de

⁷³⁶ . Question cruciale pour Mayotte à l'heure du projet de création d'une Université à Mayotte : « *Le Conseil Général en sa séance du 13 juillet 2011 a pris une délibération relative au projet de décret portant création du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte* » ; Andjilani, M., 2011, *Création du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte, enjeux et perspectives*, Conseil Général de Mayotte.

⁷³⁷ . Question très importante pour Mayotte avec celle de l'immigration clandestine que nous examinerons dans la deuxième partie.

certaines autre DOM français ne sont pas toujours préoccupés par le discours environnemental, ressenti comme un discours de pays riche. La mise en avant de préoccupations environnementales et touchant au développement durable paraît difficile dans des territoires qui ont un retard économique à rattraper et pour lesquels l'économique et le social priment sur l'environnemental. Mais cela est une autre histoire que nous chercherons à approfondir et à comprendre lorsque nous examinerons les limites économiques et géopolitiques de l'influence du statut juridique de Mayotte sur le droit de l'environnement et le développement durable.

Paragraphe 2 : Les lois de développement de l'outre-mer.

Le rapport Brundtland, Notre avenir à tous présentait le développement durable comme « un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Il insistait sur deux concepts : celui de besoins, et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis ; et celui de la limitation que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.

En réalité, les préoccupations environnementales, en prenant de plus en plus d'espace dans la réflexion sur le développement durable des territoires ont fait oublier que dans le concept de développement durable, il y a aussi le concept de développement économique et que la satisfaction, aujourd'hui et maintenant, des besoins élémentaires des populations est une priorité impérieuse qui ne doit pas souffrir d'une interprétation trop radicale du concept de développement durable et du désir de protection de la nature.

Au-delà de la réflexion générale et très fournie sur le rôle des collectivités territoriales dans le développement économiques des territoires⁷³⁸, l'État va se préoccuper spécialement du développement économique des DOM et des COM notamment dans trois lois : La loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000⁷³⁹, la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003⁷⁴⁰ et la loi de développement économique pour l'outre-mer (LODEOM) du 27 mai 2009⁷⁴¹.

La LOOM avait pour principal objectif de réfléchir et de proposer des évolutions statutaires aux départements et collectivités d'outre-mer avec l'idée que le statut administratif des territoires joue un rôle fondamental dans leur développement économique⁷⁴². Elle ne concernait qu'indirectement Mayotte lors de sa promulgation. Mais elle devrait être aujourd'hui applicable dans la collectivité de l'article 73 appelée département de Mayotte. La LOOM sera complétée et améliorée par la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003.

⁷³⁸ . Madiot, Y. ; Gousseau, J.-L., 2002, *Collectivités locales et développement économique, Élus locaux, entreprises et territoires*, Imprimerie nationale éditions ; Cliquennois, M., 2001, *Droit public économique*, Ellipses, p. 113.

⁷³⁹ . Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

⁷⁴⁰ . Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

⁷⁴¹ . Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁷⁴² . Mélin-Soucramanien, F., 2008, *L'outre-mer Français : un modèle pour la république*, Presses Universitaires de Bordeaux.

La LODEOM, sans traiter directement du développement durable ou de la protection de l'environnement a un objectif proche puisqu'elle vise à privilégier la compétitivité des entreprises tout en créant les conditions d'un bon développement économique. Cette loi s'inscrit dans la stratégie de croissance de l'outre-mer (STRACOM)⁷⁴³, lancée dès novembre 2008 par le ministère de l'intérieur de l'outre-mer et des collectivités territoriales. La STRACOM est très concernée par les problématiques liées à notre sujet puisque l'un des cinq objectifs annoncés consiste à faire de la préservation de la nature un levier de croissance et de l'outre-mer une vitrine du développement durable.

A/ Changement statutaire et développement économique : La LOOM et la LOPOM.

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 (LOOM) a comme point de départ un double constat : le caractère hétérogène des réalités auxquelles renvoie l'expression « *départements d'outre-mer* », et le profond malaise qui existe au sein de ces sociétés. Le Gouvernement a donc décidé d'intervenir en traitant le problème économique et social et en proposant des possibilités d'évolution statutaire, après qu'une commission de deux parlementaires issus des départements d'outre-mer⁷⁴⁴ ait procédé à de très nombreuses consultations des politiques et des socioprofessionnels des quatre DOM⁷⁴⁵, Mayotte étant alors encore une collectivité *sui generis* appelé « *collectivité départementale* » de Mayotte.

La LOPOM du 21 juillet 2003, vise à promouvoir un développement économique des outre-mer fondé sur une logique d'activité et de responsabilité et non d'assistanat. Ses dispositions prévues pour une durée de quinze ans s'articulent autour de trois idées fortes :

- Encourager la création d'emplois ;
- Favoriser la relance de l'investissement privé ;
- Renforcer la continuité territoriale entre les départements d'outre-mer et la métropole.

1/ Les apports de la LOOM⁷⁴⁶.

Dans les débats d'orientation de l'outre-mer qui avaient précédés la loi, il avait été précisé que le développement durable des territoires suppose que soit reconnue la légitimité de l'égalité sociale. « *Les départements d'outre-mer ne sauraient être regardés comme des sociétés à part, qui ne pourraient bénéficier des mêmes dispositifs que ceux qui prévalent en métropole. Certes, des adaptations sont nécessaires, mais elles ne doivent pas trop s'éloigner*

⁷⁴³ . STRACOM, *Stratégie de croissance pour l'outre-mer*, 2008, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

⁷⁴⁴ . Claude Lise (Sénateur de la Martinique) ; Michel Tamaya (Député de la Réunion) ; Lise, C., Tamaya, M., 1999, *Les départements d'outre-mer aujourd'hui, la voie de la responsabilité, Rapport au premier ministre*, La documentation française ; voir aussi, Lambert, J., 2000, *Rapport n° 2359, sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer*, Assemblée Nationale.

⁷⁴⁵ . Janus, M., « La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 », *Pouvoir dans la Caraïbe*, n° 12, 2000, p. 191 ; <http://plc.revues.org/>

⁷⁴⁶ . Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM.

des règles générales. Le secrétaire d'État à l'outre-mer a ainsi souhaité qu'on en finisse avec la stigmatisation des départements d'outre-mer comme des sociétés assistées »⁷⁴⁷.

Cette loi semble marquer une rupture avec les catégories politiques dominant jusque là l'action publique outre-mer⁷⁴⁸. Trois apports principaux qui seront ensuite développés et affirmés dans les lois suivantes peuvent être identifiés. Ces apports même s'ils ne concernaient pas Mayotte lors de la promulgation de la loi apparaissent aujourd'hui avec la départementalisation de Mayotte comme particulièrement pertinents dans la perspective d'un développement économique durable de l'île aux parfums. Ces apports sont : La réflexion sur le statut institutionnel « à la carte » des DOM / COM ; L'accroissement des responsabilités locales et la promotion d'un développement durable et solidaire.

a/ Une évolution institutionnelle à la Carte⁷⁴⁹.

Après de nombreuses vicissitudes et une succession de ministre et de secrétaire d'État de Louis Le Pensec⁷⁵⁰ à Jean Jacques Queyranne⁷⁵¹ et Christian Paul⁷⁵², le « *statut à la carte* » va être perçu comme une condition du développement des territoires ultramarins. Il y a dans la loi une reconnaissance de la nécessité politique d'une évolution statutaire spécifique à chacun des territoires concernés⁷⁵³.

Dans cette nouvelle logique, les quatre DOM (Mayotte n'était pas encore le cinquième DOM) ne sont plus perçus comme un seul et même DOM qui répondraient aux mêmes caractéristiques et qui devraient être soumis au même droit. La Guyane n'a rien à voir avec la Réunion, Mayotte alors simple « *collectivité départementale* » a elle aussi ses spécificités qu'elle entend faire reconnaître. Ainsi, sans exclure tout dispositif commun, les politiques publiques, notamment dans leurs mises en œuvre doivent être différenciées en fonction des territoires qu'elles visent pour rechercher d'avantage d'efficacité.

La disposition clé s'agissant de l'évolution statutaire est celle instituant le Congrès⁷⁵⁴. En effet, la LOOM a créé dans les régions monodépartementales d'outre-mer un « *Congrès des élus départementaux* »⁷⁵⁵ chargé de délibérer de toute proposition d'évolution institutionnelle⁷⁵⁶. Les compétences du Congrès sont principalement les suivantes :

-Un pouvoir de décision de droit commun dans les hypothèses où des compétences resteraient partagées entre la région et le département.

⁷⁴⁷ . Lambert, J., 2000, *Rapport n°2359, sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer*, Assemblée Nationale.

⁷⁴⁸ . Constant, F., 2001, « Les catégories politiques du gouvernement outre-mer », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 15.

⁷⁴⁹ . Custos, D., 2001, « La loi d'orientation : une méthode », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 93.

⁷⁵⁰ . Ministre des DOM (de 1988 à 1993).

⁷⁵¹ . Secrétaire d'État à l'outre-mer (de 1997 à 2000).

⁷⁵² . Secrétaire d'État chargé de l'outre-mer (de 2000 à 2002).

⁷⁵³ . Luchaire, F., 2001, « L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil Constitutionnel - Commentaire de la décision du 7 décembre 2000 », *Revue de droit public*, 2001 (1), p. 247.

⁷⁵⁴ . Luchaire, F., « Le Congrès dans les départements d'outre-mer », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 387.

⁷⁵⁵ . Article 62.

⁷⁵⁶ . Article L. 59 15.1 du CGCT (modifié par l'article 62 précité).

- L'utilisation des fonds de coopération régionale.
- Une responsabilité particulière en matière d'aménagement du territoire.
- Enfin et surtout, le congrès a la responsabilité de proposer les évolutions statutaires que souhaiteraient les populations.

b/ L'accroissement des responsabilités locales : Problèmes institutionnels et socio-économiques⁷⁵⁷.

-La logique de la LOOM pourrait se résumer dans la formule : pas de développement sans augmentation du pouvoir local. Cette accentuation outre-mer d'une orientation nationale amorcée dans les années 1980 paraît nécessaire compte tenu des nombreuses spécificités des DOM / COM.

En consacrant l'affirmation d'une logique de gouvernement local en rupture avec une tradition séculaire d'administration du territoire, la loi tend à favoriser un processus d'approfondissement de la décentralisation posée comme une condition *sine qua non* du développement local.

Il y a un glissement perceptible d'une rhétorique égalitariste, celle de la République universelle, vers une raison politique « *différentialiste* », habituellement associée au fédéralisme⁷⁵⁸. La notion doctrinale de « *fédéralisme asymétrique* »⁷⁵⁹ a pu être avancée dans le cas de cette loi.

Bien entendu, la France reste juridiquement, un État unitaire où, à l'exception de la Nouvelle Calédonie et de la Polynésie Française, la loi n'est pas celle du Pays mais bien l'expression de la volonté générale.

-La LOOM intègre des préoccupations institutionnelles et socio-économiques. Très souvent, le traitement des questions économiques et sociales apparaît comme prioritaire et les questions de l'organisation administrative des territoires sont repoussées. Le traitement de ces questions apparaît comme un exercice dangereux, dans la mesure où elles risquent de dériver vers la contestation de l'appartenance à la République Française.

Quelquefois, à l'inverse, il est considéré que le règlement de la question institutionnelle est un préalable indispensable au traitement des difficultés économiques et sociales.

⁷⁵⁷ . Custos, D., 2001, « La loi d'orientation : une méthode », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 93.

⁷⁵⁸ . Bélorgey, G., 2001, « Ni République unitaire, ni fédération de régions : un État composé », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1009/1010, p. 166.

⁷⁵⁹ . Surtout débattu en droit canadien ; Cardinal, L., 2008, *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques*, Cambridge University Press.

Dans la LOOM, le volet économique l'a emporté. En effet, il occupe les premiers articles de la loi⁷⁶⁰. L'article premier de la loi est ainsi rédigé :

« Le développement économique, l'aménagement du territoire et l'emploi dans les départements d'outre-mer constituent, en raison de leur situation économique et sociale structurelle reconnue notamment par l'article 299, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, des priorités pour la Nation.

Ces priorités sont mises en œuvre par la présente loi qui vise également à promouvoir le développement durable de ces départements⁷⁶¹, à valoriser leurs atouts régionaux, à compenser leurs retards d'équipement, à assurer l'égalité sociale et l'accès de tous à l'éducation, la formation et la culture ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes.

Elles impliquent l'accroissement des responsabilités locales ainsi que le renforcement de la décentralisation et de la coopération régionale. La présente loi a également pour objet de poursuivre, avec les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon, la rénovation du pacte qui unit l'outre-mer à la République.

À ce titre, elle reconnaît à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion la possibilité de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre. Respectant l'attachement des Réunionnais à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun, elle accorde aux assemblées locales des départements français d'Amérique la capacité de proposer des évolutions statutaires. Dans ce cadre, elle pose le principe de la consultation des populations sur les évolutions qui seraient envisagées »⁷⁶².

Il semble que les volets institutionnels et économiques doivent aller de pair dans l'objectif de développement durable des territoires même si, par le passé, une dichotomie a été pratiquée par le législateur entre lois statutaires et loi économiques⁷⁶³.

Les lois statutaires concernant l'outre-mer sont principalement la loi du 19 mars 1946⁷⁶⁴ ; celle du 30 décembre 1982⁷⁶⁵ et celle du 2 août 1984⁷⁶⁶ et plus récemment la loi DSIOM de 2007.

Les lois touchants à l'économique et au social : par exemple, loi programme du 30 juillet 1960⁷⁶⁷ ; Loi Pons de 1986⁷⁶⁸ et Loi Perben de 1994⁷⁶⁹ et bien sûr la LODEOM de 2009⁷⁷⁰.

⁷⁶⁰ . Les titres I à IV de la loi concernent les questions de développement économique ; les titres V à IX les questions institutionnelles avec un titre VIII spécialement dédié à Saint-Pierre et Miquelon.

⁷⁶¹ . C'est nous qui soulignons.

⁷⁶² . Article 1^{er} LOOM.

⁷⁶³ . Bêlorgey, G., 2001, « Interférences entre développement économique et évolutions institutionnelles », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 371.

⁷⁶⁴ . Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 érigeant la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion en départements

⁷⁶⁵ . Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982.

⁷⁶⁶ . Loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

⁷⁶⁷ . Loi programme pour l'outre-mer du 30 juillet 1960.

⁷⁶⁸ . Loi n°86-824 du 11 juillet 1986. Entré en vigueur au 1er janvier 2001, le dispositif appelé Loi Paul remplace l'ancienne Loi Pons, qui avait été mise en place en 1986. Inspiré des mêmes principes, il permet l'acquisition d'un bien immobilier neuf dans les DOM-TOM, agrémenté de fortes réductions d'impôt. Une nouvelle loi appelée Loi Girardin a été votée le 21 Juillet 2003. Selon cette nouvelle loi, deux principes de défiscalisation s'appliquent selon que la construction a ou non débuté avant la publication de la loi.

⁷⁶⁹ . Loi n°94-638 du 25 juillet 1994.

⁷⁷⁰ . Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

c/ La promotion d'un développement durable et solidaire.

La rhétorique du développement local, durable et solidaire est un thème structurant la loi d'orientation pour l'outre-mer.

Le raisonnement est le suivant : il convient de changer de statut pour accroître les responsabilités locales. Cela est jugé nécessaire à une efficacité accrue de l'action publique et à une amélioration des performances économiques.

Le statut est clairement posé comme un outil au service du développement de l'outre-mer. Mayotte reprendra cet argument en l'inversant, dans sa quête d'intégration au droit métropolitain. L'assimilation au statut de département lui apparaissant comme une garantie sur la voie d'un développement économique et social durable.

On notera cependant un décalage entre le caractère novateur du volet institutionnel avec notamment l'instauration du Congrès et le caractère pauvre et classique du volet économique et social. La LOOM, tout en proclamant un objectif de développement durable pour les DOM dans son article 1^{er} ne fait, dans le corps de la loi, que proposer des solutions économiques déjà tentées. Ces mesures se trouvent rassemblées au début du texte de loi sous les titres I à IV.

En effet, les mesures concernant le développement économique et l'emploi contenues dans les articles 3 à 21 de la loi ne sont que des mesures techniques autorisant certaines exonérations sociales et fiscales pour les entreprises et favorisant la création d'emploi par l'octroi de primes.

Les mesures concernant l'égalité sociale et la lutte contre l'exclusion (articles 22 à 29) sont elles aussi essentiellement techniques et concernent les allocations sociales et l'aide à la réinsertion professionnelle.

Concernant le droit au logement (articles 30 à 31), il s'agit encore des barèmes de l'allocation logement et de précisions sur les différentes aides au logement dans les DOM.

Enfin, le titre IV, (articles 32 à 41) *Du développement de la culture et des identités outre-mer* est un peu plus novateur et ambitieux en matière de développement durable et de protection de la nature et de la biodiversité. Même s'il commence lui aussi par des dispositions techniques *ad hoc* concernant les IUFM⁷⁷¹, on trouve dans l'article 33 une disposition intéressante qui pourrait permettre de réorienter l'économie de ces territoires dans un sens plus conforme au respect et à la valorisation des produits autochtones : « *L'État et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique* »⁷⁷².

⁷⁷¹ . Instituts Universitaires de formation des maîtres.

⁷⁷² . Article 33 LOOM.

La mise en avant de cet article dans les DOM et à Mayotte permettrait de tenter un nouveau modèle de développement plus axé sur les richesses culturelles, sociales, environnementales des peuples autochtones⁷⁷³.

L'objet de cet article qui laisse transparaître une volonté claire de préservation des produits culturels des populations autochtones en rapport avec la biodiversité, est de mettre en application dans la LOOM les engagements pris par la France dans la convention sur la diversité biologique de Nairobi⁷⁷⁴.

En effet, la Convention de Nairobi reconnaît l'existence des communautés autochtones et locales dont les connaissances, innovations et pratiques incarnent des modes de vie traditionnels⁷⁷⁵.

2/ La LOPOM et le développement endogène des DOM / COM.

La LOPOM du 21 juillet 2003⁷⁷⁶ partait du constat d'une situation dégradé en termes économique et social dans les DOM et les COM ainsi que dans les autres territoires de l'outre-mer français (Nouvelle Calédonie, Terres australes et antarctiques).

Les DOM et Mayotte sont « *riches dans un environnement pauvres, ont un niveau de développement inférieur à celui de la métropole* »⁷⁷⁷.

Du fait de la proximité de pays où les coûts de production sont très faibles, c'est le cas des Comores et de Madagascar pour Mayotte, et du fait de la prépondérance du secteur public dans l'économie locale, les entreprises rencontrent d'importantes difficultés et l'investissement privé est atone.

La LOPOM s'appuie sur et modifie les dispositions déjà inscrites dans les lois antérieures : la LOOM du 13 décembre 2000, la loi du 25 juillet 1994 (dite loi Perben) et la loi du 11 juillet 1986 (dite loi Pons). Après avoir exposé le contenu de la loi, nous détaillerons les mesures spécifiques à Mayotte.

⁷⁷³ . Sermet, L., 2009, *Une anthropologie juridique des droits de l'homme : les chemins de l'Océan Indien*, Éditions des archives contemporaines ; Les autochtones de l'outre-mer français, 1999, *Droit et culture* numéro spécial, n° 37, 1999.

⁷⁷⁴ . Signée le 5 juin 1992 durant la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement ; Hermitte, M. A., 1992, « La convention sur la diversité biologique », *AFDI*, vol. 38, p.844.

⁷⁷⁵ . Jos, E., 2001, « La loi d'orientation pour l'outre-mer : une impulsion en faveur d'un développement culturel centré sur la valorisation des identités », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 331.

⁷⁷⁶ . Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

⁷⁷⁷ . Saubert, A., (présenté par), 2006, *Évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003*, Avis du Conseil économique et social, année 2006, n° 13.

a/ Contenu de la LOPOM.

La LOPOM⁷⁷⁸ a pour objectif de promouvoir un développement économique de l'outre-mer. Les questions environnementales sans être totalement absentes du texte⁷⁷⁹ ne sont pas au centre des préoccupations du législateur⁷⁸⁰. L'accent est mis sur l'économie comme condition *sine qua non* du développement durable. La bonne santé économique permettrait l'amélioration des conditions sociales et disposerait les populations à une plus grande sensibilisation à la protection de la nature et de la biodiversité. Cette loi est fondée sur une logique d'activité et de responsabilité et non d'assistanat. L'idée étant que les DOM et les COM peuvent et doivent se développer par eux-mêmes, sans nécessairement comme cela est trop souvent le cas être mis sous perfusion de l'État.

La loi est composée de six titres d'importances variables : Mesures en faveur de l'emploi ; Mesures fiscales de soutien à l'économie ; Dispositions en faveur du logement ; Dispositions relatives aux collectivités territoriales ; Continuité territoriale ; Dispositions relatives à l'actualisation du droit de l'outre-mer.

Trois idées fortes en ressortent⁷⁸¹ :

-Le texte a pour objectif d'encourager la création d'emploi, afin que les économies ultramarines soient en mesure d'offrir, notamment aux jeunes de vrais emplois durables. Il est proposé un allègement renforcé de charges sociales pour les entreprises qui subissent plus particulièrement les contraintes liées à l'éloignement, à l'insularité et à un environnement régional où le coût du travail est particulièrement bas.

-De favoriser la relance de l'investissement privé, grâce à un dispositif de défiscalisation favorable à l'initiative privée.

-De renforcer la continuité territoriale entre les collectivités d'outre-mer et la métropole. Un dispositif d'abaissement du coût du transport aérien est proposé, prenant la forme d'une dotation annuelle versée à chaque collectivité d'outre-mer.

En créant les conditions d'un développement durable de l'outre-mer, ces mesures doivent contribuer à la réalisation de l'objectif d'égalité économique entre les collectivités d'outre-mer et la métropole.

b/ Les mesures spécifiques à Mayotte.

La LOPOM en plus de ses objectifs principaux de soutien à l'économie ultramarine consacre un titre VI aux *dispositions relatives à l'actualisation du droit de l'outre-mer*. Sur la

⁷⁷⁸ . Schoettl, J.-E., 2003, «Recours contre la loi de programme pour l'outre-mer», *Les petites affiches*, 30 juillet 2003 (151), p. 11. ; Luchaire, F., 2003, « L'outre-mer devant le Conseil Constitutionnel », *Revue de droit public*, 2003 (6), p. 1789.

⁷⁷⁹ . Des dispositions concernant le droit de l'urbanisme et le droit de l'eau sont proches des préoccupations environnementales et s'insèrent dans le code de l'environnement.

⁷⁸⁰ . Auberger, Ph., 2003 (Rapporteur), *Rapport n° 891 sur la loi de programme pour l'outre-mer*, Assemblée nationale.

⁷⁸¹ . Du Luart, R., 2003, *Projet de loi programme pour l'outre-mer*, Rapport n° 296, Sénat.

voie de la départementalisation initiée par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, des ordonnances vont être annoncées dans un certain nombre de domaines afin de rapprocher le droit en vigueur à Mayotte du droit commun. Ainsi, l'article 43 LOPOM dispose-t-il « *Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires, en tant qu'elles concernent les compétences de l'État, à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises dans les domaines suivants* »⁷⁸² :

Les domaines en questions sont pour Mayotte :

- Le droit de la mutualité ;
- Le droit de la prévention et de la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles ;
- Le droit domanial, foncier et de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne la protection, l'aménagement et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques . Il est envisagé de céder à titre gratuit à des communes ou à des organismes d'habitat social des terres situées dans cette zone littorale et qui seraient situées dans des zones urbanisées ou des zones d'extension urbaine futures, identifiées comme telles par les documents d'urbanisme et par des arrêtés préfectoraux. De plus, de nouvelles dispositions concernant les modifications des plans d'occupation des sols et la mise en place d'outils d'aménagement facilitant la mise en œuvre des concessions d'aménagement prévues par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte seront insérées dans le code de l'urbanisme applicable à Mayotte.
- Le droit de la consommation qui permettra l'extension à Mayotte de dispositions du droit de la consommation. Le Gouvernement envisage d'étendre à Mayotte certaines des dispositions du code de la consommation, portant notamment sur la protection du consommateur, ainsi que des dispositions de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales, de la loi n° 66-965 du 26 décembre 1966 relative à la constatation et à la répression des infractions en matière de publicité et de prix des hôtels et restaurants et de l'ordonnance n°58-1357 du 27 décembre 1958 sur le contrôle de la fabrication des conserves, des semi-conserves de poissons, crustacés et autres animaux marins.
- Le droit applicable à certaines professions et activités commerciales, artisanales et de services ;
- L'Organisation judiciaire et statut des cadis⁷⁸³. Pour permettre de réformer l'organisation judiciaire de Mayotte et le statut des cadis. En effet, dans l'Accord sur l'avenir de Mayotte signé le 27 janvier 2000, le Gouvernement s'était engagé à entreprendre la modernisation de la justice, et notamment du statut des cadis, à Mayotte.
- Le droit de l'eau⁷⁸⁴. Si l'article 51 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a rapproché du droit commun le droit applicable dans la collectivité en matière

⁷⁸² . Article 43 loi d'orientation pour l'outre-mer.

⁷⁸³ . Lambert, F., 2003, «La coutume révisée par la loi (du bon usage de l'article 75 de la Constitution)», *Revue française de droit constitutionnel*, 2003 (56), p. 796.

⁷⁸⁴ . Gazzaniga, J.-L., (& al), 2011, *Le droit de l'eau*, Litec.

d'environnement, il convient d'y étendre, en les adaptant, les dispositions relatives aux offices de l'eau.

D'autres ordonnances sont ratifiées par l'article 44 de la LOPOM. Il s'agit :

- De l'ordonnance n° 2000-28 du 13 janvier 2000 relative à la santé publique à Mayotte et portant modification des ordonnances n° 92-1070 du 1er octobre 1992 et n° 96-1122 du 20 décembre 1996 modifiée ;
- De l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 relative aux règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte ;
- De l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte⁷⁸⁵ ;
- De l'ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000 relative au droit d'asile en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;
- De l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;
- De l'ordonnance n° 2002-242 du 21 février 2002 relative au droit du travail et de l'emploi à Mayotte ;
- De l'ordonnance n° 2002-1450 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du régime communal, à la coopération intercommunale, aux conditions d'exercice des mandats locaux à Mayotte et modifiant le code général des collectivités territoriales ;
- De l'ordonnance n° 2002-1451 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité à Mayotte ;
- De l'ordonnance n° 2002-1476 du 19 décembre 2002 portant extension de diverses dispositions de droit civil à Mayotte et relative à son organisation judiciaire⁷⁸⁶.

B/ L'économie avant l'environnement et le développement durable : La STRACOM et la LODEOM⁷⁸⁷.

Dans la loi pour le développement économique des outre-mer qui est la traduction législative de la stratégie de croissance pour l'outre-mer, l'accent est mis sur les problématiques économiques. Les aspects environnementaux sont moins présents même si le cinquième objectif de la stratégie de croissance insistait sur la préservation de la nature comme vecteur de croissance économique.

La LODEOM prenant acte des difficultés économiques et sociales des territoires ultramarins⁷⁸⁸ va Privilégier la compétitivité des entreprises et la qualité de vie de la population tout en créant les conditions d'un bon développement économique.

⁷⁸⁵ . Guillaumont, O., 2003, « La réforme du statut civil de droit local et l'abandon de la polygamie à Mayotte », *Semaine juridique (J.C.P.)*, 2003 (37), p. 1553.

⁷⁸⁶ . Le Bot, O., 2004, « La loi de programme pour l'outre-mer : interprétation du statut civil de droit local », *Dalloz*, 2004 (18), pp. 1272.

⁷⁸⁷ . Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁷⁸⁸ . Daniel, J., 2009. « La crise sociale aux Antilles ». *EchoGéo*, Sur le vif 2009 ; Doligé, E. Larcher, S., 2009. *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir*, Paris, rapport d'information n°519, Sénat.

1/ La STRACOM⁷⁸⁹.

Dès 2008, après la crise économique dite des subprimes, déclenchée aux États-Unis d'Amérique, le gouvernement français met en place la stratégie de croissance pour l'outre-mer.

Dans une conjoncture internationale morose, l'activité économique ultramarine est fragile. La mondialisation remet en questions les modèles anciens et oblige à une réflexion sur l'adaptation des modèles de développement⁷⁹⁰. Il faut repenser les bases de la compétitivité de nos territoires. Les DOM et Mayotte, par leurs situations géographiques, par leur insularité et par la richesse de leur patrimoine naturel, sont directement concernés par les défis majeurs que l'humanité devra relever au XXI^{ème} siècle : ceux de la sauvegarde de la planète et de l'invention d'un nouveau modèle de développement durable.

a/ Les cinq objectifs de la STRACOM.

La stratégie qui transparaissait des politiques publiques menées outre-mer était trop souvent fondée sur l'idée quasi exclusive de la compensation des handicaps que ces territoires étaient supposés avoir. Ces handicaps, liés à la distance et à l'insularité peuvent devenir des atouts dans une économie ouverte. L'approche exclusive en termes de rattrapage est réductrice parce qu'elle minimise la capacité de ces territoires à mettre en avant leurs atouts propres.

L'idée de la STRACOM est de fonder le développement des outre-mer sur « *une volonté de croissance durable et sur l'exigence d'une solidarité responsable* ».

L'objectif principal est de permettre un développement endogène des outre-mer qui soit fondé non pas principalement sur un principe de redistribution de l'État central vers ces territoires, mais sur un principe d'affirmation et de mise en avant des singularité de ces territoires.

La STRACOM se décline en 20 programmes d'actions selon cinq objectifs :

- Ancrer le développement économique sur des secteurs stratégiques prioritaires propres à chaque territoire.
- Mieux former et mieux insérer professionnellement les ultramarins en favorisant leur mobilité.
- Décréter une mobilisation générale pour le logement impliquant tous les acteurs.
- Accélérer le désenclavement aérien, maritime et numérique des territoires.
- Faire de la préservation de la nature un levier de croissance et de l'outre-mer une vitrine du développement durable.

⁷⁸⁹ .STRACOM, *Stratégie de croissance pour l'outre-mer*, novembre 2008, Préfecture de Mayotte.

⁷⁹⁰ . Monjon, S. ; Hanoteau, J., 2007, « Mondialisation et environnement », in, *Cahiers Français*, n° 337, mars avril 2007, *Développement et environnement*, La documentation française, p. 34.

Les quatre premiers objectifs s'inspirent d'une logique économique classique. La réalisation de ces objectifs nécessite un effort financier qui devrait se traduire par une augmentation de la dépense totale de l'État outre-mer. Au-delà de la déclinaison exhaustive du contenu de ces quatre premiers objectifs, la STRACOM révèle trois priorités :

-Le soutien aux entreprises et donc aux créations d'emplois⁷⁹¹.

-Le logement social⁷⁹².

-Le développement des collectivités locales⁷⁹³.

Le cinquième objectif est plus novateur et s'inscrit parfaitement dans la problématique de notre recherche puisqu'il laisse entendre dans son intitulé même que la préservation de la nature sera un levier de croissance et de développement durable pour ces territoires. Le droit de l'environnement et le développement durable peuvent être compatibles avec la croissance économique et l'amélioration des conditions d'existences et du bien-être des populations.

b/ Le cinquième objectif : Faire de la préservation de la nature un levier de croissance et de l'outre-mer une vitrine du développement durable.

Ce cinquième objectif très « *développement durable* » reconnaît à l'outre-mer français son exceptionnelle biodiversité.

Sur une surface quatre fois inférieure à la métropole, sont présents 26 fois plus de plantes, 100 fois plus d'espèces de poissons d'eau douce, 60 fois plus d'espèces d'oiseaux, 98% de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France.

-1,4 % des plantes, 3 % des mollusques, 2 % des poissons d'eau douce, 1 % des reptiles et 0,6 % des oiseaux (soit 1 % des vertébrés) du monde sont endémiques de l'Outre-Mer français, soit une superficie de 120000 km², représentant seulement 0,08 % de la surface totale terrestre.

-À elle seule, par exemple, la Nouvelle-Calédonie présente une diversité d'espèces comparable à celle de toute l'Europe. La Guyane française abrite l'un des quinze derniers

⁷⁹¹ . Plus d'un milliard d'euros en 2009 inscrits en loi de finances. L'essentiel de cette somme est consacré à la compensation des exonérations de charges sociales outre-mer. La progression de l'enveloppe budgétaire (+150M€ 2009/2008 et +250M€ au total sur 3 ans) illustre bien la dynamique de création d'emplois enregistrée. A cela s'ajoutent, dès 2009, 27M€ destinés à la mise en œuvre de la mesure d'aide aux intrants/extrants prévue dans le projet de loi pour le développement économique de l'Outre-Mer (LODEOM). Ces crédits viennent compléter ceux, du même montant, prévus par l'Union européenne.

⁷⁹² . Avec une hausse importante des crédits prévus sur la « ligne budgétaire unique », qui finance également les opérations de résorption de l'habitat insalubre et d'accession sociale à la propriété. Les autorisations d'engagement progressent de 236M€ à 258M€ sur la période et les crédits de paiement de 200M€ en 2008 à 229 M€ en 2011. Ces montants, couplés à la mobilisation des investissements défiscalisés en faveur du logement social et intermédiaire grâce aux mesures prévues dans le projet de loi du développement économique pour l'Outre-Mer, doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés par la loi sur le droit au logement opposable.

⁷⁹³ . Les dotations destinées aux engagements contractuels de l'État (regroupés au sein de l'action « aménagement du territoire ») progressent également de manière significative et permettront de remplir les engagements pris par l'État. Ces enveloppes seront complétées par les moyens mobilisés au sein du fonds exceptionnel d'investissement (FEI) mis en place dans le projet de loi pour le développement économique de l'Outre-Mer. Doté de 40M€ en autorisations d'engagement pour chacune des trois années de la période de référence, ce fonds doit venir financer des équipements structurants des Collectivités locales, y compris en vue de la production de foncier aménagé ou de zones de développement d'entreprises.

massifs forestiers non fragmentés par des activités humaines. Et dans les TAAF se trouvent les biomasses vertébrées sauvages les plus riches de la planète.

-L'Outre-Mer, c'est aussi 97% de la superficie des eaux maritimes françaises, soit plus de 11 millions de km² de zone économique exclusive, qui abritent 66% des pinnipèdes et cétacés existants, et qui comprennent 55000 km² de récifs coralliens, soit 10% des réserves mondiales, ainsi que le second lagon du monde à Mayotte.

Cette très grande richesse liée à l'environnement et aux ressources naturelles est un atout et une responsabilité. Un atout car l'environnement s'il est préservé et utilisé de manière responsable et durable constitue une source d'enrichissement pour le futur. L'économie verte n'en est qu'à ses débuts. En matière énergétique, agroalimentaire, touristique, d'éco industrie, d'éco innovation... L'environnement et sa protection intelligente recouvre de grandes potentialités économiques⁷⁹⁴.

Une responsabilité car l'environnement et les richesses naturelles de l'outre-mer sont fragiles. Elles sont menacées par le développement des activités humaines.⁷⁹⁵ La pression démographique et l'urbanisation s'ajoutent aux problèmes des productions industrielles, agricoles et touristiques polluantes. Sur ces questions, Mayotte est en première ligne.

Du point de vue du développement durable, il existe un paradoxe ultramarin : l'outre-mer est sur bien des points en avance sur la métropole. C'est le cas en matière d'utilisation des énergies renouvelables, c'est aussi le cas en matière de gestion des ressources naturelles. Mais le retard est parfois considérable en matière de traitement des déchets et d'assainissement des eaux.

À l'occasion du Grenelle de l'environnement, en 2007, l'outre-mer a été présenté comme un laboratoire en matière de développement durable et comme une vitrine de la France en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables, la gestion des risques naturels et la valorisation des ressources naturelles et de la biodiversité.

Dans ce sens, le plan d'action « *vers un outre-mer exemplaire* » définit huit domaines d'application des politiques publiques : les énergies renouvelables ; Les risques naturels ; La gestion des ressources naturelles ; La régulation des activités extractives ; L'eau et les pollutions ; La gouvernance.

La stratégie de croissance durable ou de développement durable doit reposer sur une approche intégrée des différentes problématiques. C'est ce que prévoit le programme GERRI⁷⁹⁶ pour la Réunion.

Trois actions principales sont prévues dans le cadre de ce cinquième objectif de la STRACOM.

⁷⁹⁴. Johnstone, N. ; Hascic, I., 2007, « Éco-innovation, action publique et mondialisation », *L'observateur de l'OCDE*, n° 264/265 ; voir aussi, Dossier, « La révolution de l'économie verte », 2009, *Problèmes économiques*, n° 2966, La documentation française.

⁷⁹⁵. L'impact environnemental désigne l'ensemble des modifications qualitatives, quantitatives et fonctionnelles de l'environnement (négatives ou positives) engendrées par un projet, un processus, un procédé, un ou des organismes et un ou des produits, de sa conception à sa « *fin de vie* ». L'étude de l'impact environnemental est un outil utilisé par la norme ISO 14001 ; Andre P. (& al.), 2010, *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique*, Presses internationales Polytechnique.

⁷⁹⁶. GERRI : Grenelle de l'environnement à la Réunion, réussir l'innovation, <http://www.gerri.fr> ; Le projet GERRI se fixe l'objectif de faire de la Réunion le premier territoire au monde, d'ici 2030, d'intégration dans une société de toutes les innovations environnementales intéressant la mobilité, l'énergie et ses usages, l'urbanisme, la construction et le tourisme.

-Placer l'exigence environnementale au cœur des contrats de projet États-Régions et des plans de développement pour les collectivités d'outre-mer. Dans le cadre de cette actions plusieurs décisions devaient être prises : mise en place de sous Préfet « *développement durable* » dans chaque territoire pour l'élaboration de stratégies locales et le suivi opérationnel des actions liées au développement durable et pour favoriser la création d'emplois dans ce secteur ; Programmation des opérations inscrites dans la nouvelle génération des contrats de projets pour la prévention des risques naturels, la réduction de l'exposition aux risques sismiques, la gestion des espèces protégées et la valorisation de la biodiversité ; Soutien exceptionnel à la recherche et développement dans le domaine de l'environnement (LODEOM) ; Mise en place dans chaque DOM d'une autorité unique des transports afin d'éviter les empilements de compétences et de favoriser le développement et l'utilisation des transports en communs.

-Engager un plan d'accompagnement des collectivités locales pour le traitement des eaux et des déchets. Cette action se décline de la manière suivante : développement des infrastructures d'assainissement des eaux et d'adduction en eau potable pour les communes les plus isolées d'outre-mer ; Organisation de filières de traitement des déchets dans les communes ultramarines dans le cadre des projets⁷⁹⁷ ; Soutien aux filières de gestion des déchets.

-Faire de la valorisation des ressources écologiques un moteur de la croissance. Pour cela il faudrait mettre en place une déclinaison législative et opérationnelle des recommandations du comité opérationnel outre-mer (COMOP 27)⁷⁹⁸ pour adapter les ambitions du Grenelle de l'environnement aux besoins des territoires ultramarins ; Défisiscalisation de la recherche et développement dans le domaine environnemental prévue par la LODEOM ; Évaluation de la biomasse dans la Zone économique exclusive (ZEE) en liaison avec l'IFREMER ; Renforcement du fonds BIOME⁷⁹⁹ (biodiversité outre-mer) avec WWF⁸⁰⁰ et mobilisation d'un mécénat international, en partenariat avec la principauté de Monaco, pour la sauvegarde et la réimplantation des récifs coralliens ; Valorisation des ressources halieutiques en réponse à la crise alimentaire, en développant la culture des algues et en s'appuyant sur les propositions du groupe outre-mer du Cluster maritime français⁸⁰¹ ; Développement de la pharmacopée ultramarine, notamment dans le cadre de la lutte contre les maladies dégénératives.

Avec ce cinquième objectif, la STRACOM place l'environnement et le développement durable au cœur de la problématique de la croissance économique. Si la richesse économique

⁷⁹⁷ . Investissement global de 38 millions d'euros.

⁷⁹⁸ . Comité opérationnel 27 : Outre-mer. Dindar, N., 2008, *Rapport des travaux du COMOP 27*.

⁷⁹⁹ . Avec ses partenaires ultramarins et en accord avec les mécènes concernés, le WWF-France renforcera les initiatives prises en faveur de l'exceptionnel patrimoine de l'outre-mer. Parmi les initiatives éligibles au Fonds BIOME, les exemples suivants peuvent être cités de façon non exhaustive :

-Sauvetage d'espèces menacées (tortues marines, jaguar, dugong, cagou, roussette...) ; Restauration écologique des forêts ; Acquisitions foncières de sites exceptionnels menacés ; Protection des habitats marins (récifs coralliens, mangroves, herbiers) ; Action d'éducation et de sensibilisation à l'environnement.

⁸⁰⁰ . Le WWF, initialement World Wildlife Fund (littéralement, « Fonds mondial pour la vie sauvage »), rebaptisé en 1986 World Wide Fund for Nature (littéralement, « Fonds mondial pour la nature »), puis simplement WWF en 2001, est une organisation non gouvernementale internationale de protection de la nature et de l'environnement fortement impliquée dans le développement durable, créée en 1961. <http://www.wwf.fr/>

⁸⁰¹ . Concept économique anglo-saxon, le cluster est un ensemble d'informations et de services mis en commun au travers d'une entité sur un territoire donné afin de créer un système qui ait un sens aussi bien pour les participants que pour les clients de cette organisation. Créée en janvier 2006 à l'initiative de l'Institut Français de la Mer, cette association regroupe plus de 120 entreprises et fédérations professionnelles du monde maritime en France.

de l'avenir passe par la valorisation de l'environnement, le principal atout de la France dans les années à venir, c'est l'outre-mer.

2/ La LODEOM⁸⁰².

La LODEOM s'inscrit dans le cadre imaginé par la STRACOM. Cependant son orientation est surtout économique. Les préoccupations environnementales et la question du développement durable passent au second plan. L'objectif principal est la compétitivité des entreprises et la qualité de vie des populations.

La LODEOM est promulguée dans un contexte social des outre-mer particulier⁸⁰³. En 2009 aux Antilles puis en Guyane et à la Réunion⁸⁰⁴ des troubles sociaux se développent sur fond de revendications liées à des prix des produits de consommation courante jugés trop élevés. Les syndicats et une partie de la population dénoncent ce qu'ils appellent « *la profitation* »⁸⁰⁵. Ces événements seront à l'origine de la mise en place par le gouvernement des États généraux de l'outre-mer.

Les principales dispositions de la LODEOM ne sont pas à la hauteur des défis à relever. Il n'y a pas de vraie réflexion sur un nouveau modèle de développement pour les outre-mer qui mettrait l'environnement et le développement durable au premier plan. IL s'agit seulement de mesures techniques visant à favoriser les entreprises et l'emploi.

a/ Le contexte social dégradé.

Aux handicaps structurels de la plupart des DOM et de Mayotte en particulier : éloignement, petite taille du marché intérieur, risques naturels et dépendance économique vis-à-vis de l'État central, s'ajoute un contexte social dégradé.

Un mouvement social va se développer en Guadeloupe dans le courant du mois de décembre 2008 avec pour revendication la lutte contre « *la vie chère* » et d'importantes critiques quant aux modes de formation des prix en outre-mer et au problème du pouvoir d'achat. En janvier 2009, le mouvement prend de l'ampleur et la Guadeloupe connaît une grève générale à partir du 20 janvier. Suite aux négociations menées par M. Yves Jégo, alors secrétaire d'État à l'outre-mer, un certain nombre de points d'accord semblent avoir été trouvés mais les négociations ont été rompues le 12 février.

⁸⁰² . Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁸⁰³ . Constant, F., 2010, « La politique antillaise du président Sarkozy », *Échogéo* n°11.

⁸⁰⁴ . À Mayotte au mois d'octobre 2011.

⁸⁰⁵ . Au-delà des revendications de contrôle des prix et de hausses des salaires exprimées à la Guadeloupe par le collectif *Lyannaj Kont Pwofitasyon* (LKP, « Rassemblement contre l'exploitation outrancière ») et à la Martinique par le Collectif du 5 février, c'est toute l'architecture de l'économie des containers et du mal-développement faisant de ces îles des « colonies de consommation », selon l'expression des grévistes, qui est mise en accusation.

Les négociations tripartites entre l'État, les représentants syndicaux et le patronat achoppent sur la revendication d'une augmentation de 200 euros des bas salaires en échange de baisses des charges sociales des entreprises.

En Martinique, un collectif intersyndical se met en place le 5 février et entame un mouvement de grève avec, pour revendication principale, des hausses de salaires. Malgré 39 propositions formulées par M. Yves Jégo pour tenter de sortir de la crise, la situation reste bloquée en raison de l'absence de solution trouvée sur la question des bas salaires.

Le mouvement s'étend ensuite à la Réunion, où un collectif syndical appelle à la grève générale le 5 mars, en reprenant les revendications du mouvement aux Antilles : augmentation de 200 euros des bas salaires et des minima sociaux, baisse de 20 % sur les prix des produits de consommation courante, gel des loyers sociaux et baisse de 5 euros du prix de la bouteille de gaz.

Pour répondre à cette crise sociale, le Président de la République annonce la création d'un conseil interministériel de l'outre-mer, qui vise à associer l'ensemble des ministres au travail entamé pour résoudre la crise, et la mise en place d'États généraux sur la situation de l'outre-mer français.

Ce phénomène revendicatif des DOM en 2009 semble aujourd'hui rattraper le 101^{ème} département français.

b/ Les principales dispositions.

La LODEOM se présente dans un premier temps comme la réponse législative aux problèmes sociaux des DOM.

Elle est subdivisée en cinq parties :

- Soutien au pouvoir d'achat.
- Mesures de soutien à l'économie et aux entreprises.
- Relance de la politique du logement.
- Continuité territoriale.
- Mesures diverses.

La loi impose les comparaisons de prix notamment avec ceux pratiqués en métropole, et en cas d'écart manifeste, un décret du Conseil d'Etat réglera le prix de vente. La LODEOM valide également l'accord régional ou territorial interprofessionnel permettant de verser un bonus exceptionnel par salariés, par an. La loi prévoit aussi de réduire la fraude et l'évasion fiscales.

Le titre II, *Mesures de soutien à l'économie et aux entreprises* est de loin le plus important. Il étend sous certaines conditions le régime des Zones franches d'activités⁸⁰⁶ aux DOM. Ces zones franches sont porteuses d'une ambition nouvelle pour ces territoires : leur développement économique endogène. Elles visent à soutenir et faciliter l'activité des secteurs particulièrement porteurs pour l'économie ultra-marine, et pour lesquels les départements d'outre-mer peuvent revendiquer, dès à présent ou à moyen terme, un avantage

⁸⁰⁶ . Buzenot, L., 2010, « Les zones franches industrielles d'exportation dans la Caraïbe. Les causes économiques de leur émergence », *Études caribéennes* [En ligne].

compétitif sérieux. Pour parvenir à cet objectif, les ZFA reposent sur un dispositif pour partie classique, mais également innovant tant dans sa philosophie que dans son montage⁸⁰⁷.

Ce texte se focalise sur les aspects économiques et sociaux et ne prend pas en considération les aspects environnementaux.

Il est cependant à noter que dans le titre V de la loi, Mesures diverses, un certain nombre d'ordonnances concernant le droit applicable à Mayotte sont ratifiées. Ainsi en est-il de l'ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives, à l'exception de son article 3. Cette ordonnance modifie notamment l'article L. 651-1 du code de l'environnement. Il y est inséré les dispositions importantes suivantes : « *III-Les dispositions des actes communautaires auxquelles il est fait référence dans le présent code sont applicables à Mayotte en tant qu'elles sont nécessaires à la mise en œuvre des dispositions du présent code dans cette collectivité.*

IV- Pour l'application à Mayotte des dispositions prévoyant une transmission de pièces ou une communication d'informations à la Commission européenne ou aux États membres de l'Union européenne, ces pièces sont communiquées au ministre chargé de l'environnement lorsqu'il n'en est pas détenteur. Ce dernier décide, en accord avec le ministre chargé de l'outre-mer, s'il y a lieu de les adresser à la Commission européenne et aux États membres ».

⁸⁰⁷ . Yanno, G., 2009, (présenté par), *Pour le développement économique des outre-mer*, Rapport n°1579, Assemblée Nationale.

SECTION II

UNE MISE EN APPLICATION LOCALE DES PRINCIPES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'intérêt que la France porte à l'environnement, aux départements d'outre-mer et au développement durable de ces territoires va être mis en application localement.

Le préambule du contrat de projet État Mayotte 2008-2014 s'intitule : « *pour un partenariat entre l'État et la collectivité départementale de Mayotte en faveur d'un développement économique et social durable* »⁸⁰⁸.

Dans le cadre de ce contrat, cinq axes d'actions prioritaires ont été déterminés :

- ouvrir la collectivité sur l'environnement extérieur.
- favoriser un développement économique créateur d'emploi.
- favoriser l'égalité des chances et valoriser l'épanouissement des individus.
- mettre en œuvre un aménagement équilibré du territoire.
- consolider les bases d'un développement durable du territoire.

Au sein de ces axes, quatre points feront l'objet d'un effort financier particulier. Il s'agit de l'assainissement ; du logement ; des infrastructures aéroportuaires et de l'éducation. de plus, le contrat de projet prévoit de soutenir le développement endogène de Mayotte en y investissant 550 millions d'euros de 2008 à 2014. (§ 1 : Le contrat de projet État-Mayotte 2008-2014)

Avec la montée de problèmes sociaux et de mécontentements d'abord à la Guadeloupe et à la Martinique puis dans les autres DOM, le gouvernement va organiser en Août 2009 les États généraux de l'outre-mer à Mayotte⁸⁰⁹.

Fin septembre et durant le mois d'octobre 2011 des manifestations contre la vie chère vont se développer à Mayotte. Le climat social difficile, la crise économique, incitent à une meilleure application des propositions faites lors des États généraux de l'outre-mer à Mayotte. De même, dans le sens de l'amélioration de la situation économique de l'île, le Fonds mahorais de développement économique social et culturel créé par la loi du 7 décembre 2010 semble devoir jouer un rôle fondamental (§ 2 : Les États généraux de l'outre-mer à Mayotte et le fonds mahorais de développement économique social et culturel).

Aussi bien le contrat de projet État-Mayotte que les États généraux de l'outre-mer sont très concernés par les problématiques de développement durable. Cependant il ressort de ces documents que c'est en confortant l'économie du territoire que l'on permettra une amélioration des conditions sociales des populations et une meilleure préservation de l'environnement.

⁸⁰⁸ .Voir, Roux, V., 2009, « Problématiques du développement économique et du développement durable », *Colloque sur la mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte* les 9, 10 et 11 décembre à Mamoudzou, Mayotte, à paraître PUAM.

⁸⁰⁹ .Voir, *États généraux de l'outre-mer à Mayotte*, Rapport finalisé, Août 2009, Préfecture de Mayotte - secrétariat général pour les affaires économiques régionales.

Paragraphe 1 : Le contrat de projet État-Mayotte 2008-2014.

Les contrats d'aménagement du territoire se sont imposés en quelques années comme un nouveau mode d'administration, mais surtout de relation entre l'État et les collectivités territoriales⁸¹⁰. Ces contrats concernent pratiquement toutes les formes de collectivités territoriales et leurs groupements⁸¹¹. Le contrat État-région est un outil de développement économique très important pour Mayotte. Il comporte cependant des spécificités qui rappellent que l'État reste maître du jeu. (A)

Le contrat de projet État-Mayotte énonce clairement dans son titre son objectif, *Pour un partenariat entre l'État et la Collectivité Départementale de Mayotte en faveur d'un développement économique et social durable*, Le contenu de ce projet est cependant une fois encore, plus orienté vers le développement économique de l'île que vers des préoccupations environnementales. (B)

A/ Importance et limites du Contrat de Projet État-Mayotte 2008-2014.

Le contrat de projet État-Mayotte 2008-2014 constitue, dans le cadre du renouvellement de la planification territoriale un outil au service du développement économique local. Il est élaboré sur le modèle des contrats de plan État Région (CPER)⁸¹². Il convient pour saisir l'importance de ce contrat pour Mayotte d'examiner la nature des contrats de projet et pour en cerner les limites d'examiner ses spécificités.

1/ La nature du contrat de projet.

Après une présentation rapide du contrat de projet, nous verrons en quoi les contrats de projets sont des instruments de planification et de développement durable des territoires⁸¹³.

⁸¹⁰ . Luchaire, Y., 2006, « La diversité des contrats d'aménagement du territoire », in, Luchaire, Y., (sous la direction de), 2006, *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L'Harmattan, p. 49.

⁸¹¹ . Les contrats État-Régions ; Les contrats de Ville ; Les contrats de réseau de Villes ; Les contrats de Pays ; Les contrats d'agglomération ; Les contrats de parc naturels régionaux.

⁸¹² . Pontier, J.-M., 1998, *Les contrats de plan entre l'État et les régions*, QSJ, n° 3281.

⁸¹³ . Bonrepaux, A. ; Giscard D'Estaing, L., 2005, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions et la programmation des fonds structurels européens* ; Assemblée nationale. Commission des finances, de l'économie générale et du plan, La documentation française.

a/ Présentation du contrat de projet.

Les collectivités locales concluent souvent des conventions dont l'objet concerne à titre exclusif ou partiel des actions de développement économique local avec une dimension environnementale plus ou moins marquée. De même, le champ d'application territorial du plan peut être variable. Dans le cas de Mayotte, cette dernière question ne se pose pas puisque le territoire de Mayotte n'est composé que d'un seul département d'une dimension relativement réduite. Créés par la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification⁸¹⁴ pour accompagner la décentralisation et la déconcentration de l'action publique, les contrats de plan État Région sont devenus un instrument privilégié d'aménagement du territoire.

Leur objet est de définir et de prévoir le financement des programmes de l'État et des collectivités territoriales. L'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 dispose : « *L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions, les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales, des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires.*

Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions (...) ».

L'État et la région définissent un programme de 7 ans, calqué sur la programmation des fonds structurels européens et en organisent le financement. Une fois le contrat signé, les régions peuvent se tourner vers les autres collectivités territoriales pour compléter ce plan.

La diversité apparente du contenu de ces contrats masque en fait une relative unité en raison des préoccupations communes rencontrées par l'ensemble des régions. Sur ce point, les contrats passés avec les DOM et avec Mayotte en particulier, qui n'était pas encore DOM en 2008 au moment de la signature du contrat de projet, présentent des spécificités liées à leur géographie et à leurs particularismes sociaux et culturels. Le contrat prend en considération les caractéristiques ou les difficultés propres à chaque région. Malgré tout, des préoccupations communes subsistent : le développement économique, l'aménagement rural, l'amélioration des transports et des communications, la formation, le soutien aux politiques culturelles, la protection de l'environnement...

⁸¹⁴ . Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.

b/ Contrat de projet et développement durable.

Le contrat de plan État région a été qualifié de « *précieux instrument de planification et de développement durable du territoire* »⁸¹⁵. Ainsi, la délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire de l'Assemblée nationale a pu constater : « *Le contrat de plan, de par son rythme et de par l'obligation qu'il crée à date fixe de hiérarchiser les priorités d'investissement, est un précieux instrument de planification et d'organisation du développement durable du territoire. Il est structurant par lui-même. Son principe doit donc être préservé* ».

Dans le même sens, l'assemblée des régions de France estime que les contrats de plan ont joué un rôle essentiel dans l'affirmation du fait régional et qu'ils sont un outil irremplaçable d'accompagnement de la décentralisation et de la régionalisation. Les contrats de plan ont été un facteur de réussite des politiques régionales et des programmes européens.

Les contrats de plan État région n'ont plus seulement un rôle de mise en adéquation des « *plan des régions* » avec le « *plan de la Nation* ». Ils constituent aujourd'hui le cadre principal des investissements de l'État, en partenariat avec les régions et les collectivités infra régionales, dans les territoires, et également le cadre dans lequel s'inscrit l'essentiel de la contrepartie nationale aux fonds structurels européens.

Les contrats de plan État région sont devenus le moyen privilégié des politiques d'aménagement du territoire et de leur cohérence.

Jusqu'à présent, les orientations du contrat de plan, c'est-à-dire sa philosophie générale et son contenu, reflétaient d'avantage les objectifs de l'État que ceux de la région.

En premier lieu, l'État dispose de services d'analyses et de prospectives, notamment la DATAR⁸¹⁶, plus importants que ceux de chacune des régions. De ce fait, il dispose de scénarios plus élaborés que ceux des régions et peut donc plus aisément déterminer des orientations plus fines.

En deuxième lieu, le schéma régional est pré conditionné par les schémas de services collectifs de l'État.

En troisième lieu, c'est principalement l'État qui discute et négocie avec les institutions européennes.

Enfin, le mandat donné au Préfet de région pour la négociation du contrat constitue un élément déterminant du contenu de ce contrat et finalement l'oriente.

Cependant, l'approfondissement de la décentralisation par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁸¹⁷ permet aux collectivités territoriales de bénéficier de nouvelles compétences dans des domaines qui font aujourd'hui partie de la contractualisation. C'est le cas notamment de la formation professionnelle et du

⁸¹⁵ . Giscard d'Estaing, L. ; Le Nay , J., 2004, *Rapport d'information sur la réforme des contrats de plan État-régions*, (n °1836), délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire. Assemblée Nationale.

⁸¹⁶ . La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) est une administration française chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire. Elle participe en particulier à la mise en application des décisions arrêtées par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT).

⁸¹⁷ . Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

développement économique pour les régions et du volet routier avec le transfert de certaines routes aux départements.

Dans le cadre du renforcement des compétences des collectivités territoriales, le dialogue avec l'État devient d'autant plus indispensable : les contrats de plan constituent un outil de concertation et de rationalisation de la dépense publique vers les opérations jugées prioritaires pour l'aménagement du territoire.

2/ Les spécificités du contrat de projet.

Ce type de contrat est de nature administrative étant signé par des personnes publiques⁸¹⁸, dans un but d'intérêt général, dans le cadre des compétences légalement prévues de chaque signataires et pour la réalisation de celles-ci. Le contrat de plan État région comporte des clauses exorbitantes du droit commun. Deux particularités marquent ce type de contrat. Tout d'abord, les signataires ne sont pas sur un pied d'égalité. Ensuite, les stipulations du contrat ne sont pas nécessairement obligatoires pour les parties, en tout cas pour l'État. Celui-ci peut en effet, s'extraire de ses obligations.

a/ L'inégalité des signatures.

L'inégalité des signataires s'observe en matière de résiliation. La loi ne prévoit que les conditions de résiliation par l'État de ces dispositions contractuelles. L'article 12 de la loi fixe en effet que ces contrats « *ne peuvent être résiliés par l'État, avant leur date normale d'expiration, que dans les formes et conditions qu'ils stipulent* ». En d'autres termes, seul l'État peut résilier tout ou partie du contrat, selon les dispositions prévues par ce dernier. La loi ne prévoit pas une telle possibilité pour la collectivité territoriale, fût-ce dans des conditions arrêtées en commun.

En second lieu et toujours selon l'article 12, les engagements financiers de l'État ne sont respectés que dans la limite des dotations ouvertes par la loi de finances. En d'autres termes, l'État peut toujours s'exonérer de ses engagements en ne les prévoyant pas dans son budget. On peut soutenir qu'il en va de même pour la collectivité signataire du contrat, qui dépend elle aussi de son propre budget. Mais la similitude n'est qu'apparente. En effet, l'imprévision de la collectivité peut se heurter à la vigilance du Préfet qui pourra toujours constater l'absence de sincérité du budget qui ne comprendrait pas les sommes nécessaires aux engagements souscrits et, par suite, enclencher le mécanisme de redressement budgétaire.

⁸¹⁸ . TC 21 mars 1983, Union des assurances de Paris et autres c/ Secrétaire d'État aux postes et télécommunication, rec. N° 2256.

b/ L'absence de fait du caractère obligatoire des stipulations.

Outre l'asymétrie résiliatoire précédemment relevée, on est conduit à s'interroger sur la force obligatoire des engagements respectifs des contractants.

L'État peut toujours, au contraire de la collectivité territoriale, s'exonérer de ses engagements lors du vote de la loi de finances. Il peut d'ailleurs aussi, par la procédure du gel des crédits, au moins différer, si ce n'est annuler, la réalisation de ses engagements.

Pour être contraint à l'exécution d'un engagement librement consenti, encore faut-il disposer d'une procédure de contrainte. Or celle-ci n'existe pas à l'encontre de l'État. En effet, lorsque ce dernier a fait connaître sa décision de ne pas respecter l'une des clauses du contrat, comme il le fit en annonçant le choix de Grenoble au lieu de Strasbourg pour l'implantation du laboratoire européen de rayonnement Synchrotron pourtant prévu en Alsace par le contrat de plan, le Conseil d'État refuse d'abord la compétence du tribunal administratif, pourtant juge du contrat selon l'article R. 312-1 du code de justice administrative au motif que la décision de l'État constitue un acte détachable du contrat⁸¹⁹. Ce faisant, la haute assemblée porte atteinte à la nature contractuelle de l'engagement en lui refusant la procédure normale du jugement d'un contrat administratif.

Le contrat passé entre l'État et une collectivité territoriale n'oblige pas davantage celui-ci à modifier la législation si besoin est. Ainsi, une clause d'un contrat de plan prévoyant le versement par la région d'une aide à l'exportation, aide non conforme aux dispositions législatives en matière d'aides directes, est jugée illégale par le juge administratif⁸²⁰ : son insertion dans le contrat n'a donc pas de portée.

Les stipulations d'un contrat de plan sont également sans effet sur les projets d'infrastructures : ainsi, les requérants ne sauraient utilement se prévaloir, à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir, de la méconnaissance, par le projet attaqué, des stipulations du contrat de plan passé entre l'État et la région Ile de France⁸²¹.

De la même manière et toujours selon le juge administratif, « *il ressort de l'ensemble des dispositions du chapitre III du titre Ier de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification que ce contrat de plan n'emporte, par lui-même, aucune conséquences directe quant à la réalisation effective des actions ou opérations qu'il prévoit* »⁸²² et cela bien qu'il contienne des engagements, notamment financiers, auxquels la loi confère une portée contractuelle, et comporte ainsi des effets juridiques.

Ainsi, on constate que la nature et la portée juridique de ce type de contrat sont très aléatoires et ne sauraient être comparés avec les autres contrats administratifs et encore moins avec les contrats de droit privé : ils peuvent seulement être classés dans la catégorie des contrats *sui generis*. « *Il s'agit plus d'un protocole d'accords réciproques que d'un engagement juridique* ».

⁸¹⁹ . CE, 8 janvier 1988, Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres, rec. p. 3.

⁸²⁰ . CE, 15 février 1993, région Nord Pas de Calais, rec. n°82 320.

⁸²¹ . CE, 21 avril 1997, Mlle Jubert et autres, rec. p. 136.

⁸²² . CE, 25 octobre 1996, Association Estuaire-Écologie, rec. p. 416.

B/ Contenu du contrat de projet État Mayotte 2008-2014.

Le contrat de projet État Mayotte 2008-2014 s'appuie sur les projets déjà mis en œuvres dans le passé. Il s'agit surtout du contrat de plan précédent : le XIIème contrat de plan 2000-2004 prolongé jusqu'en 2006 et de la convention de développement passée entre l'État et la collectivité départementale de Mayotte.

Le contrat de projet en cours au moment où nous écrivons : le contrat de projet 2008-2014 est particulièrement concerné par le développement durable. En effet son titre exact y fait explicitement référence : *Pour un partenariat entre l'État et la Collectivité Départementale de Mayotte en faveur d'un développement économique et social durable.*

Le nouveau contrat prend également acte du changement institutionnel à l'œuvre à Mayotte. L'objectif étant d'enclencher une dynamique de rattrapage pour rapprocher Mayotte du niveau de développement de la métropole et des départements d'outre-mer, et tirer les conséquences de l'application depuis le 1^{er} janvier 2008 du principe d'identité législative⁸²³.

1/ Historique des contrats de projet État-Mayotte⁸²⁴.

L'intérêt de la métropole pour le développement économique et social durable de Mayotte va s'accroître à partir de 1985 lorsque les remontrances internationales à l'égard de la France vont s'apaiser.

À côté de l'action de l'État comme partenaire du développement du département de Mayotte, l'Europe avec ses programmes FED⁸²⁵ joue un rôle également très important.

a/ Les conventions État-Mayotte et les contrats de Plan.

L'État contribue au budget de la collectivité territoriale par des subventions directes et les dépenses du FIDOM⁸²⁶ (fonds d'investissement des départements d'outre-mer), ainsi que par le fonctionnement des services publics et des équipements publics.

-La convention État-Mayotte (1992/1996) a lancé de vastes programmes dans les domaines de l'éducation, des activités sportives et de la santé. En matière d'éducation, son but était de rapprocher Mayotte des objectifs nationaux du système éducatif définis dans la loi

⁸²³ . L'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM), dispose qu'à compter du 1er janvier 2008 Mayotte est soumise au principe de l'identité législative, à l'exception de six domaines. Voir infra Chapitre I, section I.

⁸²⁴ . Balarello, J., 2001, Rapport n° 361 (2000-2001), *Projet de loi relatif à Mayotte*, Sénat.

⁸²⁵ . Fonds européens de développement.

⁸²⁶ . Le fonds d'investissement des départements d'outre-mer (FIDOM) est régi par les dispositions du décret n°84-712 du 17 juillet 1984 portant réforme du fonds d'investissement des départements d'outre-mer.

d'orientation du 10 juillet 1989⁸²⁷. Elle se limitait à quelques domaines dans lesquels les besoins d'intervention de l'État étaient les plus urgents (restructuration et modernisation de l'hôpital de Mamoudzou).

-Le XIème contrat de plan (1994-1998) a concrétisé la volonté des pouvoirs publics de poursuivre l'effort d'équipement de l'île. Pour la première fois, des partenaires privés étaient associés au financement de ce plan, à hauteur de 225 millions de francs.

Par ailleurs, les grands chantiers du port, de l'aéroport et de la centrale électrique ont été traités hors contrat de plan, de même qu'ont été prolongées, par avenant ou sous une autre forme, les conventions sectorielles en cours (santé, éducation, jeunesse et sports).

-La convention de développement économique et social (1995-1999) visait à mettre en œuvre la loi du 25 juillet 1994⁸²⁸ tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, tout en poursuivant les objectifs fixés par les deux précédentes conventions.

-Le XIIème contrat de plan 2000-2004 pour Mayotte signé en septembre 2000 se monte à 4,38 milliards de francs, soit près du double du précédent.

Le secrétaire d'État à l'outre-mer d'alors, M. Christian Paul⁸²⁹ a souligné ses trois orientations stratégiques : asseoir les bases du développement économique de Mayotte, former les hommes et les femmes tant dans leur scolarité initiale que dans leur existence professionnelle, et poursuivre les programmes d'équipement et de développement social. Est ainsi prévue la création d'une maison de l'information sur la formation à l'emploi à Mamoudzou⁸³⁰, l'amélioration des infrastructures de transport, des projets d'assainissement, de gestion de l'eau et de traitement des déchets ainsi que des mesures en faveur du logement social.

Par ailleurs, le versement d'une dotation supplémentaire de 681 millions de francs hors contrat de plan pour les constructions scolaires sur la période 2000-2004 a été annoncé en octobre 2000, tandis qu'était signée en novembre 2000 la convention entre l'État et la collectivité territoriale au sujet de la prise en charge par l'État de la rémunération des instituteurs à Mayotte.

-Une nouvelle Convention de Développement pour Mayotte portant sur la période 2003-2007 a été signée le 13 décembre 2002, avec une dotation de 115 millions d'Euros. Un Fonds mahorais de développement a également été institué conformément à la loi statutaire de 2001⁸³¹ et prévoit une enveloppe d'un million d'Euros pour l'investissement et plus de 500 000 Euros de crédits de fonctionnement pour la mise en place, au sein même de la collectivité, d'une agence de développement de Mayotte ; ce dernier montant sera reconduit en 2004. De même, la dotation de rattrapage et de premier équipement des communes de Mayotte a été portée à 5,5 millions d'Euros pour 2003 et 3,5 millions d'Euros pour 2004.

⁸²⁷ . Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989, loi d'orientation sur l'éducation.

⁸²⁸ . Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.

⁸²⁹ . Secrétaire d'État à l'outre-mer, auprès du ministre de l'intérieur, du 29/08/2000 au 05/05/2002.

⁸³⁰ . Les MIFE (maisons d'information sur la formation à l'emploi) ont pour mission de promouvoir l'accès à la formation des publics adultes. Dans cette perspective depuis leur création certaines MIFE (En Rhône Alpes particulièrement, cf. les Revues Guidance) ont assuré la collecte et la diffusion de l'offre de formation relative à leur territoire de compétence.

⁸³¹ . Voir supra.

b/ Les crédits européens.

Mayotte en tant que Pays et territoire d'outre-mer (PTOM) du point de vue de l'Europe a bénéficié des crédits ouverts au titre du fonds européen de développement (FED)⁸³².

Les crédits européens ont principalement portés sur les équipements de base.

Les IVème et Vème FED (de 1976 à 1985) ont été consacrés en totalité à l'adduction d'eau, tandis que le VIème FED (1986-1990) poursuivait comme objectif principal l'électrification rurale et le renforcement de la centrale électrique.

L'aide du VIIème FED (47 millions de francs pour la période 1991-1995) a principalement porté sur un projet d'adduction d'eau dans les secteurs Nord-Est et Nord-Ouest.

Pour le VIIIème FED (65,6 millions de francs pour la période 1996-2000), 85% de l'aide s'est concentrée sur l'assainissement de l'eau et le traitement des déchets.

Le IXème FED (15 millions d'euro pour la période 2000 à 2007). Les 15 millions du neuvième FED doivent être consacrés en grande partie à l'environnement de l'île. Plus de dix millions d'euros doivent ainsi être dépensés pour l'assainissement des eaux pluviales et plus de six millions d'euros à la création d'un centre de stockage des déchets ultimes⁸³³.

L'enveloppe territoriale du Xème FED (2008-2013) allouée à Mayotte est de 22 920 000 d'euro. La nature de l'aide a évolué : la mise en œuvre du Xème FED territorial se fera sous forme d'appui budgétaire général et non sous forme d'appui projet.

L'objectif général du Xème FED territorial est de contribuer au développement et à la stabilisation économique de Mayotte en appuyant la réforme de la gestion des finances publiques, pour accélérer le rétablissement financier du département tout en renforçant les capacités. Le programme aura également un impact sur les programmes d'amélioration de la desserte du territoire, notamment au niveau des transports, à travers des conditions qui y seront liées. Le programme est actuellement en phase d'identification. Il est prévu que le DOCUP⁸³⁴ serait signé vers mi 2011.

⁸³² . Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux États ACP ainsi qu'aux Pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Le traité de Rome de 1957 avait prévu sa création pour l'octroi d'une aide technique et financière, initialement aux pays africains toujours colonisés à cette époque et avec lesquels certains États ont eu des liens historiques.

Bien que, suite à la demande du Parlement européen, un titre soit réservé pour le Fonds dans le budget communautaire depuis 1993, le FED ne fait pas encore partie du budget communautaire général. Il est financé par les États membres et est soumis à ses propres règles financières et est dirigé par un comité spécifique. L'aide octroyée aux pays ACP et aux PTOM continuera à être financée par le biais du FED pour la période 2008-2013.

Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles des FED suivent, en général, ceux des accords/conventions de partenariat. (voir Chapitre VII).

⁸³³ . Voir, Collectivité départementale de Mayotte, Conseil Général, 2004, Document unique de programmation de Mayotte, (9ème FED).

⁸³⁴ . Document unique de programmation. Voir, Madiot, Y. ; Gousseau, J.-L., 2002, *Collectivités locales et développement économique, Élus locaux, Entreprises et Territoires*, Imprimerie National Éditions, p. 136.

S'alignant avec les principes de la Déclaration de Paris⁸³⁵ en matière d'efficacité de l'aide au développement, le Xème FED territorial complète les interventions de l'État français dans le domaine des réformes de finances publiques.

Le programme contribuera à renforcer les capacités dans la gestion des finances publiques, notamment des postes clés de gestion. Pour le volet renforcement des capacités, des appuis techniques seront mobilisés pour la formation des agents de gestion dans des domaines prioritaires convenus avec la collectivité départementale de Mayotte. Il servira également de levier pour la compilation et la dissémination de statistiques récentes sur les principales données macro-économiques, et pourra ainsi mieux cadrer les projections financières de la collectivité départementale. Ce programme contribuera aussi à l'amélioration de la desserte du territoire, en milieu rural comme en milieu urbain, à travers le transport et le renforcement de la qualité du réseau routier.

Le programme d'appui budgétaire général arrive à un moment stratégique. En effet, la transformation de Mayotte en département (en mars 2011) s'accompagne de la poursuite du rattrapage économique et social de l'île, avec notamment la revalorisation des prestations sociales existantes, l'instauration de nouveaux minima sociaux, la rénovation des infrastructures et la création d'un fonds de développement économique social et culturel, l'alignement des impôts, droits et taxes comme des finances communales. Ces réformes faciliteront également l'acquisition par Mayotte du statut de région ultra périphérique dont la candidature est prévue pour 2011⁸³⁶. Selon ce schéma, Mayotte pourrait avoir accès aux fonds structurels européens à compter de 2014.

Le Xème FED, qui pourrait être le dernier FED pour Mayotte, aura une forte valeur ajoutée dans la mesure où il contribuera à la mise en place de la base sur laquelle repose l'avenir de Mayotte. En effet, en tant que programme ABG⁸³⁷ axé sur la réforme des finances publiques, il contribuera à la bonne exécution du plan de redressement des finances départementales. Par ailleurs, de par sa nature, il sera plus cohérent avec d'une part l'appui étatique (contrat de projets) et d'autre part avec les éventuels fonds structurels européens, tous deux suivant des modalités similaires à l'appui budgétaire.

L'expérience passée de la gestion du FED a mis en évidence les capacités insuffisantes de Mayotte dans la mise en œuvre de la coopération avec l'Union Européenne. Les enveloppes des différents FED sont régulièrement très peu consommées. L'île doit donc renforcer ses capacités institutionnelles dans ce domaine, d'autant plus dans la perspective de la future intégration de Mayotte à l'Union Européenne qui va donner une priorité de plus en plus forte aux dossiers communautaires.

⁸³⁵ . La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, approuvée le 2 mars 2005, est un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats de l'aide, moyennant des actions se prêtant à un suivi et le recours à un ensemble d'indicateurs.

⁸³⁶ . Bockel, F., 2009, « La perspective d'une accession de Mayotte au statut de région ultra périphérique », *RJOI*, numéro spécial Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p. 91.

⁸³⁷ . Aide budgétaire globale ou générale.

2/ Le développement durable : objectif affiché du contrat de projet 2008-2014.

Le contrat de projet État-Mayotte 2008-2014, à partir du constat des difficultés économiques et sociales qui demeurent à Mayotte : « *L'insularité de Mayotte, tout autant que ses caractéristiques géographiques et climatiques, sa pression démographique et sa densité fortes, l'état du logement, le niveau d'éducation et la coexistence d'une économie marchande et traditionnelle, constituent des données essentielles au regard de la problématique de développement économique et social* »⁸³⁸, propose une dynamique de rattrapage pour rapprocher Mayotte du niveau de développement de la métropole et des autres départements d'outre-mer et tirer les conséquences de l'application depuis le premier janvier 2008 du principe de l'identité législative. Ce contrat de projet tout en reconnaissant les difficultés qui restent à surmonter notamment en termes d'infrastructures, de logement, d'assainissement, d'environnement, de désenclavement du territoire, de développement économique ou encore d'éducation et d'emploi, affiche comme objectif majeur le développement durable du territoire. Ainsi, aussi bien le titre du préambule du contrat : *Pour un partenariat entre l'État et la Collectivité Départementale de Mayotte en faveur d'un développement économique et social durable*⁸³⁹, que les axes prioritaires, les objectifs et les déclinaisons opérationnelles du contrat vont dans le sens d'un développement économique et social respectueux de l'environnement. Le bout du chemin est bien le développement économique et social durable de Mayotte en répondant aux besoins essentiels de sa population.

a/ Description et axes prioritaires du contrat de projet État Mayotte 2008-2014.

Le contrat de projet conclu entre l'État et la collectivité départementale de Mayotte pour la période 2008-2014 comporte un préambule dans lequel est rappelé la situation particulière de l'île sur les plans géographique, économique et environnemental. Le contrat se décline ensuite en quatre titres et quatre annexes.

Le titre I : objectifs du contrat, se décompose en trois articles. L'article 3 est particulièrement éclairant : « *Afin d'assurer un développement économique et social durable de Mayotte, la stratégie arrêtée par l'État et la Collectivité Départementale de Mayotte s'articule autour de cinq axes :*

- Ouvrir la collectivité sur l'environnement extérieur ;
- Favoriser un développement économique créateur d'emploi ;
- Favoriser l'égalité des chances et valoriser l'épanouissement des individus ;
- Mettre en œuvre un aménagement équilibré du territoire ;
- Consolider les bases d'un développement durable du territoire »⁸⁴⁰.

⁸³⁸ . XIIIème contrat de projet État-Mayotte 2008-2014, Préfecture de Mayotte et Conseil général de Mayotte.

⁸³⁹ . C'est nous qui soulignons.

⁸⁴⁰ . Article 3 du contrat de projet État-Mayotte 2008-2013.

Au sein de ces axes, l'État et la collectivité départementale de Mayotte ont décidé de faire un effort financier plus particulier au profit de deux secteurs considérés comme prioritaires et nécessitant des interventions urgentes :

-L'assainissement, qui est soumis à de très fortes contraintes, compte tenu de la forte urbanisation et du pouvoir d'achat limité des usagers, ce qui nécessite la conception et la mise en place de nouveaux dispositifs techniques ;

-Le logement, pour lequel l'objectif est de poursuivre les actions menées au titre du contrat précédent concernant la résorption de l'habitat insalubre, d'améliorer l'offre et les conditions de logement social et d'aménager les quartiers.

Le titre II : Contenu du contrat, décrit en quatre articles comment les orientations stratégiques de l'article 3 seront mises en œuvre au travers de 20 fiches mesures (article 4) ; le montant des financements prévus (article 5) : « *Le contrat prévoit des financements à hauteur de 550,7 millions d'euros au total. Le montant global de la part de l'État dans le présent contrat s'élève à 336,86 millions d'euros, celui de la Collectivité Départementale de Mayotte à 181,65 millions d'euros. Les autres partenaires, dont les financements européens, interviennent à hauteur de 32,19 millions d'euros. Le détail des financements est présenté en annexe 3 du contrat* »⁸⁴¹ ; les modalités de La convention spécifique 2008-2014 relative à la construction de la nouvelle aérogare et à la piste longue de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi (article 6) ; l'article 7 concerne l'engagement de l'État en faveur de l'éducation et marque l'effort de solidarité réalisé, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, afin de répondre aux enjeux fondamentaux soulevés par la pression démographique et la problématique de développement économique et social.

Le titre III, en deux articles prévoit les modalités de suivi, d'évaluation et d'exécution du contrat.

Le titre IV en quatre articles prévoit les dispositifs de révision et les dispositions générales. Ainsi l'article 12 pose de manière sous-jacente la question de la réalité de l'occurrence des investissements promis : « *Les engagements contractés au terme du présent contrat restent subordonnés à l'ouverture des moyens financiers nécessaires par chacun des signataires* »⁸⁴².

Les quatre annexes se décomposent de la manière suivante :

L'annexe 1 prévoit une convention spécifique relative à la construction de la nouvelle aérogare et de la piste longue de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi à Mayotte. Cette convention en quatre articles a pour objectif premier le désenclavement de Mayotte en permettant une liaison directe vers la métropole et des liaisons internationales, afin de favoriser son développement touristique et économique.

L'annexe 2 concerne l'engagement de l'État dans le domaine de l'éducation. Il est à noter concernant l'enseignement supérieur que « *afin d'assurer aux jeunes mahorais une réelle égalité des chances, l'État examinera les conditions d'implantation à Mayotte d'une antenne universitaire assurant les deux premières années d'étude, conformément à l'engagement pris par le Président de la République dans sa Lettre aux Mahorais* ».

⁸⁴¹ . Article 5 du contrat de projet État-Mayotte 2008-2013.

⁸⁴² . Article 12 du contrat de projet État-Mayotte 2008-2013.

L'annexe 3 est une annexe technique très importante qui présente le tableau financier récapitulatif⁸⁴³ des actions inscrites au contrat de projet.

L'annexe 4, la plus longue, prévoit la déclinaison opérationnelle du contrat de projet en 20 fiches mesure qui détaillent les actions à mener et les investissements à réaliser pour aller dans le sens du développement durable du territoire de Mayotte.

b/ Déclinaison opérationnelle du contrat de projet : les fiches mesure.

Le contrat de projet est décliné en 5 axes comprenant 20 actions (appelées fiches mesure). Si les quatre premiers axes ne concernent pas directement les problématiques de développement durable et d'environnement, le cinquième axe en revanche : Consolider les bases d'un développement durable du territoire, est au cœur de ces dernières.

L'axe cinq représente une part importante du contrat puisque le montant du partenariat s'y élève à 138, 85 millions d'euro sur 550.

Le diagnostic réalisé fait apparaître que, compte tenu de l'évolution démographique très importante de Mayotte et du développement de la vie économique, une attention particulière doit être apportée à la gestion de l'eau (eaux potable et eaux usées), et plus encore à la gestion des déchets, qui constituent un point faible avec tous les risques sanitaires, économiques, environnementaux et sociaux que cela implique. Le patrimoine naturel de l'île qui représente une de ses plus importantes richesses pour l'avenir économique et touristique, subit des atteintes de plus en plus fortes.

Dans une perspective de développement durable de Mayotte, les objectifs stratégiques du cinquième axe du contrat de projet sont d'assurer le bien-être et la santé de la population de Mayotte par :

- Un approvisionnement en eau potable fiable et de qualité.
- Une gestion des déchets moderne et efficace.
- L'organisation de l'aménagement et du développement durable du territoire en s'appuyant sur les orientations stratégiques du PADD.

Pour réaliser ces objectifs, le contrat de projet prévoit six mesures :

- Alimentation en eau potable, hydraulique agricole.
- Assainissement des eaux usées.
- Gestion des déchets ménagers et des déchets des entreprises.
- Prévenir et réduire les risques naturels.
- Gestion des milieux et biodiversité.
- Développement des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Les mesures retenues devraient permettre d'améliorer la situation économique et environnementale de l'île. Les principaux impacts attendus sont les suivants :

- Satisfaction des besoins en eau potable de l'ensemble de la population.
- Amélioration de la santé publique, par la gestion moderne des déchets et la disparition des décharges sauvages.

⁸⁴³ . Contrat de projet État-Mayotte 2008-2013, p. 12.

- Protection de la nature et de la biodiversité.
- Moindre dépendance aux importations par le développement et la modernisation de l'agriculture.
- Moindre dépendance énergétique par la R.D sur les énergies renouvelables.
- Augmentation du nombre et des revenus des agriculteurs.
- Développement de la vie économique et du tourisme.
- Développement de l'emploi dans les domaines de la gestion de l'eau ; des déchets ; de l'environnement ; du développement des énergies renouvelables ; du tourisme.

Paragraphe 2 : Les états généraux de l'outre-mer et le fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

En proposant l'organisation des états généraux de l'Outre-mer (EGOM) le 19 février 2009, le Président de la République donnait le coup d'envoi de la plus vaste consultation jamais réalisée outre-mer⁸⁴⁴.

En Guadeloupe, à la Réunion, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie Française et dans l'hexagone, tous les outre-mer ont mené ce travail de réflexion collective en élaborant des propositions pour l'avenir. La Nouvelle-Calédonie, insérée dans sa propre dynamique depuis les accords de Nouméa, n'a pas souhaité participer à cette démarche pour ne pas fragiliser le processus de transferts de compétences en cours et à venir. Au-delà des mesures normatives, financières et techniques qui en découleront, il est capital d'entendre le message récurrent des populations locales qui aspirent à un mieux-être que traduit aujourd'hui la revendication d'un nouveau modèle de développement. Ce nouveau modèle de développement emprunte beaucoup au concept de développement durable et intègre toujours une forte dimension environnementale.

Ainsi, parmi les orientations fondamentales susceptibles de moderniser la relation des outre-mer avec la métropole et réciproquement, apparaît la volonté d'« être acteur d'un développement endogène et durable ». (A).

À la suite des états généraux de l'outre-mer à Mayotte, la loi du 7 décembre 2010⁸⁴⁵ relative au département de Mayotte va mettre en place un fonds mahorais de développement économique social et culturel dont l'objectif est là encore de soutenir le développement durable et respectueux de l'environnement de Mayotte au travers d'actions concrètes de soutien à l'économie locale. Ce fonds n'est pas le seul à favoriser le développement durable local. (B)

⁸⁴⁴ . Un conseil interministériel de l'Outre-mer (C.I.O.M) a été créé par décret publié le 19 février 2009 au Journal Officiel.

⁸⁴⁵ . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

A/ Les états généraux de l'outre-mer à Mayotte.

Les états généraux ont été initiés dans les DOM suite aux événements sociaux du début de l'année 2009 aux Antilles et à la Réunion. À Mayotte, le Président du Conseil général, notamment en raison de l'évolution statutaire alors en cours, a fait part au Premier ministre du souhait des élus du territoire d'y participer. Le Secrétaire d'État à l'Outre-mer⁸⁴⁶ a demandé au Préfet de Mayotte de mettre en place ce débat, selon des modalités à déterminer localement.

Au-delà des dispositions communes à tous les outre-mer présenté lors du CIOM du 6 novembre 2009, un certain nombre de mesures spécifiques à Mayotte vont être avancées lors des états généraux de l'outre-mer organisés à Mayotte⁸⁴⁷.

1/ Les dispositions communes à tous les outre-mer⁸⁴⁸.

Parmi les dispositions communes à tous les outre-mer, il est possible de distinguer les orientations fondamentales, qui sont de grands principes qui devraient régir les relations entre la métropole et les outre-mer et le contenu programmatique des états généraux de l'outre-mer qui énumère les principales mesures à mettre en œuvre pour améliorer la situation économique et sociale des outre-mer. Ces mesures sont surtout économiques. Cependant, certaines d'entre elles concernent la protection de l'environnement.

a/ Les orientations fondamentales des états généraux de l'outre-mer.

Les orientations fondamentales qui ressortent des travaux des états généraux de l'outre-mer et qui sont valables pour tous les outre-mer sont au nombre de cinq et sont suffisamment vagues pour être consensuelles. Il s'agit des orientations suivantes : « être soi-même au sein de la République » ; « prendre une plus grande part dans la gestion publique des affaires locales » ; « être acteur d'un développement endogène et durable » ; « Construire ensemble une république plus fraternelle » ; « S'appuyer sur un État qui joue pleinement son rôle ».

-Être soi-même au sein de la République : Il s'agit de reconnaître pour les outre-mer, à côté du principe d'égalité, le principe d'identité. Cette volonté d'affirmer son identité notamment culturelle et linguistique est présente dans tous les outre-mer. Il est vrai que sur ce point précis Mayotte avec la départementalisation a fait un chemin qui l'a amenée vers plus d'égalité vis-à-vis de la métropole. Cela ne signifie cependant pas qu'elle souhaite abandonner ses spécificités culturelles et locales dans la marche vers son développement. Ce

⁸⁴⁶ .Yves Jego puis Marie-Luce Penchard.

⁸⁴⁷ . *États généraux de l'outre-mer à Mayotte, Rapport finalisé*, Août 2009, Préfecture de Mayotte.

⁸⁴⁸ . CIOM, mesures transversales, Palais de l'Élysée, vendredi 6 novembre 2009.

qui est demandé à l'État, c'est « *d'administrer la différence* » avec des politiques publiques « *sur mesure* » qui tiennent compte des particularités de chaque DOM/COM.

-Prendre une plus grande part dans la gestion publique des affaires locales : Il s'agit de développer le principe de responsabilité pour les DOM/COM. Cela passe par l'octroi d'un rôle plus important aux institutions locales en matière de représentation, de conception, de décision, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques locales. Un primat doit être accordé à la proximité par rapport à la centralité. De ce point de vue, la départementalisation de Mayotte peut apparaître selon les modalités dans lesquelles elle sera mise en œuvre, comme ambivalente car elle est à la fois un rapprochement et une intégration plus forte à la République, mais elle est aussi le gage de compétences plus nombreuses et d'une plus grande autonomie politique pour le département de Mayotte.

-Être acteur d'un développement endogène durable : Cette orientation fondamentale marque la volonté partagée par tous les DOM/COM de réfléchir et de promouvoir un nouveau modèle de développement. Ce nouveau modèle devra prendre en considération la protection de l'environnement et favoriser les capacités endogènes de développement économique et social : « *Prolongement logique des principes d'identité et de responsabilité, cette aspiration revêt une double dimension : d'une part, elle traduit la volonté locale de jouer un rôle actif dans un processus de revitalisation économique perçu comme capital et urgent ; d'autre part, elle exprime la qualité d'un développement conçu comme endogène et durable. Par là-même, il s'agit de favoriser une formule de développement susceptible de réduire l'extrême dépendance économique des outre-mer tout en répondant au défi de concilier la protection et la mise en valeur de l'environnement* »⁸⁴⁹.

-Construire ensemble une République plus fraternelle : Selon la formule de Jean Cocteau, il est urgent de passer pour les outre-mer « *d'un regard qui dévisage à un regard qui envisage* ». Les représentations collectives qui affectent les perceptions réciproques doivent évoluer vers plus de fraternité et de reconnaissance mutuelle. Cela passe par des programmes d'éducation scolaire et universitaire pour permettre à la jeunesse une appropriation de l'histoire, de l'environnement, des langues, des pratiques sociales et des expressions artistiques propres non seulement à la France mais aussi et surtout aux cultures ultra marines autochtones.

-S'appuyer sur un État qui joue pleinement son rôle : Il y a une forte attente outre-mer d'un État régulateur. Cela passe par plus de déconcentration, par l'utilisation par le Préfet du pouvoir de substitution en cas de carence, par le renforcement de la mission d'appui et de conseil des services de l'État. Plusieurs ateliers des états généraux désignent les services de l'État qui devraient être renforcés pour les rendre plus adaptés aux besoins du terrain, mais aussi encore davantage garants de l'intérêt général et de l'ordre public.

Les états généraux de l'outre-mer avaient pour ambition de répondre au mécontentement social qui était né aux Antilles et qui menaçait de se propager à tous les DOM/COM. De ce point de vue la préoccupation centrale des ultramarins ne se centrait pas sur les problématiques environnementales mais bien sur des problèmes plus prosaïques d'économie et de pouvoir d'achat. Ces questions qui devaient être réglées avec les états

⁸⁴⁹ . CIOM, mesures transversales, Palais de l'Élysée, vendredi 6 novembre 2009, p. 3.

généraux de l'outre-mer en 2009 semblent bien resurgir aujourd'hui⁸⁵⁰ dans le tout nouveau département de Mayotte comme nous l'examinerons en détail dans la deuxième partie de la thèse.

b/ Le programme d'action des états généraux de l'outre-mer.

Pour répondre aux revendications économiques et sociales des populations d'outre-mer, les états généraux de l'outre-mer vont se focaliser sur huit thématiques de réflexion et d'action avec pour objectif l'amélioration des conditions économiques et sociales dans ces territoires. Ces thématiques sont les suivantes :

- Formation des prix, fonctionnement du marché et concurrence.
- Production locale et développement endogène.
- Grands projets structurants.
- Dialogue social.
- Gouvernance.
- Insertion des outre-mer dans leur environnement régional et dans l'espace communautaire.
- Insertion et égalité des chances de jeunes.
- Identité culturelle.

Les deux premières thématiques sont particulièrement importantes dans l'objectif de développement durable des DOM/COM. Par exemple, dans la thématique « *production locale et développement endogène* », il est prévu de soutenir les petites entreprises avec la création d'un fonds d'investissement de proximité (FIP) et de favoriser la croissance des économies locales en nommant des commissaires au développement endogène aux Antilles, en Guyane et dans l'Océan Indien.

Les commissaires au développement endogène doivent contribuer à la création et à la structuration de filières de productions locales, promouvoir leur insertion dans l'environnement régional et faire le lien entre les entreprises et les différents intervenants de la sphère économique. Ils ont pour objectifs globaux, la revitalisation économique, la mise en valeur des atouts des territoires et la réduction de la dépendance vis-à-vis de la métropole. Bertrand Couteaux est le commissaire pour la Réunion et Mayotte. Il est également à noter, toujours dans cette thématique que l'environnement n'est pas totalement oublié puisqu'il est prévu de valoriser la biodiversité ultramarine : « *Les plantes à parfum, aromatiques et médicinales sont un gisement de valeur ajoutée peu exploitée. Il est décidé de lancer un plan d'actions reposant sur la mise en place d'une réglementation locale et nationale, sur une recherche et un enseignement des valeurs de ces plantes et sur la mise en place d'un environnement technique* »⁸⁵¹.

⁸⁵⁰ . Septembre octobre 2011.

⁸⁵¹ . CIOM, mesures transversales, Palais de l'Élysée, vendredi 6 novembre 2009, p. 8.

De même, dans la thématique « *grands projets structurants* », il est prévu de lancer une initiative française pour la conservation et la gestion de la biodiversité⁸⁵² ultramarine (IFREBIOM) : « *La France dispose, grâce à ses outre-mer, d'une richesse en matière de biodiversité dont aucun autre pays ne peut se prévaloir* ». 2010 a été déclarée « *l'année internationale de la biodiversité* » par les Nations-Unies. Dans ce contexte, la France va lancer une grande initiative internationale, dans chacun des trois bassins (Océan indien, Pacifique, Caraïbes) visant à échanger avec les pays de la zone les objectifs et les bonnes pratiques en matière de biodiversité. Ces échanges pourront éventuellement se conclure par des accords de coopération⁸⁵³.

2/ Les ateliers des états généraux de l'outre-mer spécifiques à Mayotte⁸⁵⁴.

À partir du travail de terrain réalisé à Mayotte par la Préfecture et le Conseil général dans le cadre des états généraux de l'outre-mer, Le CIOM va arrêter des décisions. Elles concernent l'ensemble des huit thèmes de travail et de réflexions et tous les territoires concernés.

a/ Les travaux réalisés à Mayotte dans le cadre des états généraux de l'outre-mer⁸⁵⁵.

Huit ateliers avaient permis de faire le tour d'un grand nombre de questions concernant l'économie et le développement durable de Mayotte.

-Le premier atelier : « *formation des prix, circuit de distribution et pouvoir d'achat* » a fait cinq propositions principales : réduire les prix sur une centaine de produits de première nécessité pour améliorer le pouvoir d'achat et relancer la consommation ; procéder au « *désenclavement aérien* » ; garantir des conditions de concurrence saines et équitables entre la petite et la grande distribution ; améliorer la régulation du marché avec la réglementation de certains tarifs ; renforcer le dispositif de contrôle de la concurrence avec la création d'une antenne de la DGCCRF.

-Le deuxième atelier : « *productions locales* » s'est attaché à inventorier les productions locales et les facteurs de handicap au développement endogène. À partir de cet état des lieux, un « *plan production locales et développement endogène de Mayotte 2015*⁸⁵⁶ » est proposé.

-Le troisième atelier « *foncier* » en tenant compte du contexte particulier de Mayotte propose la création d'un établissement public foncier ; de faire aboutir la régularisation foncière ; sortir de l'indivision.

⁸⁵² . Alexandre S., & al., 2010, rapport, *La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives*, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ; Conseil général de l'environnement et du développement durable ; CGAAER n° 2076 ; CGEDD n° 007100-01.

⁸⁵³ . CIOM, mesures transversales, Palais de l'Élysée, vendredi 6 novembre 2009, p. 9.

⁸⁵⁴ . *États généraux de l'outre-mer à Mayotte, Rapport finalisé*, Août 2009, Préfecture de Mayotte.

⁸⁵⁵ . *États généraux de l'outre-mer à Mayotte, Rapport finalisé*, Août 2009, Préfecture de Mayotte.

⁸⁵⁶ . Lazerges, R., 2010, rapport, *Accompagnement du plan de rattrapage « Mayotte 2015 »*, CGAAER n°10125.

-Le quatrième atelier : « *développement économique et emploi durable* » conclu à la nécessité de développer l'emploi privé à Mayotte avec 9 propositions : créer et développer les aides aux entreprises ; développer ou réactiver les filières structurantes locales ; créer des zones d'activité déconcentrées ; agir sur l'emploi par les aides à l'emploi ; améliorer les infrastructures routières ; organiser un réseau de transport en commun terrestre et maritime ; créer des infrastructures et équipements sociaux ; créer des outils d'aide à la décision économique et à la valorisation économique de Mayotte ; former les cadres.

-Le cinquième atelier : « *dialogue social* » s'est intéressé aux retraites à Mayotte et à l'évolution du droit du travail à Mayotte.

-Le sixième atelier : « *formation* » a concentré ses efforts autour de trois thématiques : la formation initiale ; l'enseignement supérieur avec au premier chef le projet Université de Mayotte ; la formation professionnelle.

-Le septième atelier : « *insertion régionale* » a permis de réfléchir dans six directions : désenclavement aérien, maritime et numérique ; développement socio-économique (éco tourisme, créer des conditions juridiques et fiscales incitatives pour les entreprises) ; santé social et environnement ; sport et culture ; éducation et formation.

-Le huitième atelier : « *identité culture et mémoire* » débouche sur plusieurs propositions : la création d'un centre du patrimoine mahorais ; la création d'un institut de recherche sur les langues et les civilisations ; La création d'une direction régionale aux affaires culturelles ; la création d'un office départemental de la culture ; La construction d'un réseau de salles de spectacles et de scènes.

b/ Les décisions du CIOM pour Mayotte⁸⁵⁷.

Les états généraux de l'outre-mer ont réuni à Mayotte l'ensemble de la classe politique, les collectivités territoriales et les organisations socio-professionnelles, dans le prolongement de la réflexion conduite en amont de la consultation populaire du 29 mars 2009 relative à la départementalisation de l'île, approuvée à plus de 95 % de la population. Ils ont constitué l'occasion d'ouvrir la réflexion sur les modalités de déclinaison, par des propositions très concrètes, des grandes orientations fixées par le « *Pacte pour la départementalisation* », dans le champ du pouvoir d'achat, de la structuration des filières agricoles, de la mise en valeur des réserves foncières, ou encore de la formation.

Les propositions formulées à l'issue de ces états généraux confirment le fort attachement des mahorais à la convergence rapide vers le droit commun (notamment dans le champ social ou salarial), et les attentes fortes qui persistent à s'exprimer à cette fin dans l'intervention de l'État, et, prochainement, de l'Union Européenne.

Elles laissent apparaître cependant le souhait de nombreux mahorais de préserver et de valoriser un certain nombre de spécificités et d'atouts locaux, au nombre desquels l'autonomie douanière et fiscale de la collectivité, les traditions culturelles et religieuses.

⁸⁵⁷ . CIOM, Mesures du CIOM déclinées par territoire, Palais de l'Élysée, vendredi 6 novembre 2009, p. 62.

La question de l'insertion de Mayotte dans son environnement régional demeure une question sensible, le processus étant moins perçu à ce jour comme une force pour accompagner le développement social et économique de l'île que comme un facteur de déstabilisation (immigration, crainte d'une « *mise sous tutelle* » par La Réunion, etc.).

La réflexion engagée au sein des différents ateliers a fait émerger de très nombreuses propositions, dont la concrétisation relève pour partie de la seule mobilisation des acteurs locaux, quand d'autres supposent un appui du niveau national, notamment par la mise à disposition de moyens adaptés.

Le CIOM décide de prendre des mesures répondant aux attentes exprimées par les mahorais. Il décide aussi de mesures complémentaires.

b1. concernant les mesures générales prises atelier par atelier :

Atelier 1 : prix.

- Renforcer le droit de la concurrence pour lutter contre les monopoles et surveiller les concentrations (abaissement des seuils de notification, des opérations de concentration dans le secteur de la distribution de détail). - Créer un GIR concurrence pour lutter contre les pratiques abusives en matière de prix et de nature à fausser la concurrence. Il est décidé de créer un service interministériel qui regroupera sous une autorité unique des fonctionnaires de la concurrence, des douanes, des services fiscaux et des services vétérinaires.

- Pour obtenir un traitement efficace et diligent des dossiers ultramarins par l'autorité de la concurrence, spécialiser une équipe de rapporteurs sur les questions ultramarines.

- Donner davantage d'informations sur les prix et les revenus par la conduite d'enquêtes et d'études et assurer une large diffusion de leurs conclusions. Il est demandé à l'INSEE de réaliser à périodicité fixe des études sur les prix, les revenus et le pouvoir d'achat.

- Renforcer et assurer l'indépendance des observatoires des prix et accroître les moyens des associations de consommateurs. Il est décidé de rendre les observatoires plus autonomes en confiant la présidence à une personnalité indépendante.

- Réduire la fracture numérique en offrant aux ménages à faibles revenus un tarif plus avantageux et un accès amélioré à l'internet haut débit (triple play).

Atelier 2 : coopération régionale.

Préparer la demande de passage de Mayotte au statut de RUP (se faire désigner un interlocuteur à la Commission);

Atelier 3 : production.

Protéger le foncier agricole en créant une commission de protection des terres agricoles appelée à se prononcer sur tout déclassement de terres agricoles.

Chambre d'agriculture outre-mer : mission interministérielle pour rechercher des modes de financement plus stables Aide à l'accès au financement bancaire pour les professions agricoles/pêche Privilégier la production locale dans l'approvisionnement du département, notamment en matière de restauration scolaire.

Organisation des filières pêche et aquacole Plantes à parfum : développer une plateforme de recherche-développement dédiée à ces plantes. Accroître les efforts de R-D en s'appuyant sur les grands organismes publics de recherche (CIRAD, IFREMER : installation d'une antenne pour Mayotte) ;

Atelier 4 : dialogue social.

Mieux organiser la gouvernance de la formation professionnelle (articulation CG-Etat-partenaires sociaux notamment) Extension de la CCT dans les DOM

Atelier 5 : identité culturelle.

Développer la politique d'accès au livre et aux réseaux de lecture publique par bibliobus. Promouvoir le patrimoine oral plurilinguistique en organisant la conservation des contes et des chants. Sauvegarder la mémoire et favoriser l'accès aux archives des OM

Atelier 6 : insertion des jeunes.

Création d'une fondation d'entreprises pour les parcours d'excellence Intégrer l'histoire-environnement des outre-mer dans les enseignements (programmes de l'Education nationale). Des actions spécifiques de formation seront mises en place à destination des enseignants. Nomination d'un sous-préfet à la cohésion sociale et à la jeunesse. Il sera chargé notamment de coordonner les politiques publiques dédiées à la lutte contre l'illettrisme, l'insertion sociale et l'égalité des chances à Mayotte. Plan d'action contre l'illettrisme : sur la base d'un diagnostic territorial sera lancé un plan de lutte contre l'illettrisme dont l'objectif sera de réduire substantiellement en cinq ans l'écart entre la métropole et Mayotte.

Atelier 7 : gouvernance.

Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités d'outre-mer. Augmenter les ressources publiques destinées à faire face au défi démographique et migratoire de Mayotte (consolider la dotation constructions scolaires notamment). Favoriser l'émergence de cadres mahorais dans la fonction publique de l'Etat.

Atelier 8 : grands projets.

Plan de lutte contre la mortalité infantile Création d'un établissement public foncier à Mayotte, meilleure gestion de la ZPG et mise en place progressive des allocations logement Amener le haut débit à Mayotte, en défiscalisant les investissements réalisés dans les câbles sous marins.

b2. Concernant les décisions complémentaires du CIOM spécifiques au territoire.

-Généralisation de la PARS : l'objectif est de donner à tous les élèves scolarisés une collation (qui ne couvre actuellement que 50% de la population scolaire). Il est donc décidé un doublement du budget de la PARS assuré par la CNAF, soit environ 4M€ annuels, avec une montée en charge sur 2010-2011 pour couvrir l'ensemble de la population au plus tard à la rentrée 2011 ;

Cette mesure est prioritaire pour les raisons suivantes : impacts en terme de santé publique (seul repas des enfants généralement dans la journée), d'éducation (attention à l'école) et de développement endogène (production locale, petite industrie de transformation) ;

-Accord de principe sur les objectifs fixés dans le plan de rattrapage « *Mayotte 2015* » ; envoi début 2010 d'une mission interministérielle pour évaluer les moyens nécessaires, à prendre en compte notamment dans le cadre de la reprogrammation du CPER ;

-Financer le projet « *Pisciculture marine en Outre-mer* » : la production mahoraise est la plus importante de l'outre-mer français et qui présente le plus fort potentiel. L'objectif est de 1000 tonnes/an à l'horizon 2015 (140T aujourd'hui). Cela nécessite la mise en œuvre d'un programme de recherche et développement, qui comprend la construction d'un centre de

recherche en zootechnie aquacole et la réalisation sur 4 ans d'un projet de recherche aquacole. Aquamay sera le maître d'ouvrage du projet pour la construction et la gestion du centre de recherche. La contribution financière de l'IFREMER consistera dans le coût salarial de ses agents. Le coût global (hors salaire IFREMER) est d'environ 5 M€ sur 4 ans (2010-2014).

-Création d'une communauté hospitalière de l'océan indien : dans le cadre de l'ARS Réunion-Mayotte, renforcer les liens entre les établissements de santé des deux territoires, puis les développer avec les pays de la région, en particulier les Comores : mise en réseau de la veille épidémiologique, développement de la télémédecine, réseau d'échange entre professionnels : sur le budget des hôpitaux/ARS, éventuels crédits d'étude et de formation à prévoir.

Accord de principe pour revoir conjointement la programmation du CPER, afin de tenir compte des besoins en matière de construction d'infrastructures nouvelles routières, de transports en commun terrestres et maritimes et d'équipements sociaux collectifs .

-Mise en place d'une année post-bac en faveur des étudiants mahorais qui éprouvent des difficultés et ont besoin de se préparer à l'enseignement supérieur (le MESR recherchera un partenariat avec une ou plusieurs universités, notamment celle de La Réunion, pour mettre en place cette année de transition au bénéfice des étudiants mahorais) ;

-Faire évoluer le système de protection sociale à Mayotte, afin d'améliorer et d'étendre le dispositif de retraite : mission d'inspection à diligenter pour préparer la création d'une caisse générale de retraite (permettant de prendre en compte les indépendants et les agriculteurs notamment) et faire évoluer le système en vigueur vers le droit commun.

B/ Le fonds mahorais de développement économique, social et culturel et les autres fonds d'aide au développement économique.

Pour mettre en œuvre concrètement les objectifs des états généraux de l'outre-mer pour Mayotte et les décisions du CIOM, des fonds d'investissement vont être mis en place ou confortés. Ces fonds visent à soutenir l'activité économique de Mayotte. À vocation plus large que la seule protection de l'environnement, cette dimension n'est cependant pas absente notamment dans le fonds mahorais de développement économique social et culturel puisque l'un des secteurs d'éligibilité prioritaire est le financement de projets privés d'investissement contribuant au développement du tourisme, à l'aménagement et au développement durable du territoire.

1/ les autres fonds (FID ; FIP ; POSEI).

Les principaux fonds d'aide à l'économie et susceptibles de soutenir des projets durables sont le Fonds d'investissement de proximité ; le fonds intercommunal de péréquation et la POSEI⁸⁵⁸.

a/ Le FIP et le FID.

a1. Le FIP DOM.

Le fonds d'investissement de proximité pour les départements d'outre-mer a été institué par la loi de finance rectificative pour 2011⁸⁵⁹. L'objet est d'inciter les épargnants ultramarins à investir au profit des PME des départements et collectivités d'outre-mer. À l'exception du commerce et certains secteurs spécifiques comme les activités immobilières ou bancaires, tous les secteurs d'activité sont concernés par ce fonds. Cela veut dire que les projets économiques dans le domaine du développement durable et de la protection de la nature seront éligibles à ce fonds. La création de ce fonds était l'un des engagements du Président Nicolas Sarkozy lors du CIOM du 6 novembre 2009. Le dispositif, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014, s'apparente au « *FIP Corse* »⁸⁶⁰ dont l'actif doit être constitué pour 60% au moins de titres de PME insulaires, et dont les souscripteurs bénéficient d'un taux bonifié. La seule différence sera que la souscription au FIP DOM sera réservée aux seuls domiciliés fiscaux outre-mer. L'exclusion des métropolitains serait conforme « *aux possibilités offertes par les articles 73 et 74 de la Constitution permettant d'adapter la législation aux particularités et spécificités des régions d'outre-mer* »⁸⁶¹.

Ce fonds qui consiste à accorder des avantages fiscaux aux ultramarins qui investissent dans le développement des DOM/COM concerne directement Mayotte. L'objectif étant de drainer l'épargne locale vers l'investissement local.

Lors de l'adoption du FIP DOM, Mayotte n'était pas encore département d'outre-mer. Cependant, le dispositif l'incluait déjà. En effet, En plus des quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), le FIP DOM s'applique aussi pour les sociétés qui exercent leurs activités exclusivement dans les collectivités suivantes : Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, à raison d'au moins 60% de l'actif du fonds. Les souscripteurs de ces collectivités pourront prétendre à la réduction d'impôt sur le revenu.

⁸⁵⁸ . L'objectif global du Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEI) est d'améliorer la compétitivité économique et technique des filières agricoles en tenant compte de leurs handicaps géographiques et économiques, notamment de l'éloignement, de l'insularité, de la faible superficie, du relief et du climat difficile, de la dépendance économique vis-à-vis de certains produits d'importation et de la concurrence internationale.

⁸⁵⁹ . Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

⁸⁶⁰ . Les « FIP Corse » ont été introduits par la loi de Finances 2007.

⁸⁶¹ . Position de Victorin Lurel, Député de Guadeloupe, Président du Conseil Régional de Guadeloupe, auteur de l'amendement FIP DOM, aujourd'hui ministre de l'outre-mer (2012).

a2. Le FIP.

Le fonds intercommunal de développement (ou de péréquation) pour Mayotte était un outil particulièrement important pour mettre en œuvre un développement équilibré du territoire. À compter du 1^{er} janvier 2014 la fiscalité de droit commun des départements régions d'outre-mer devrait être applicable au département et aux communes de Mayotte. La période transitoire 2011-2013 devrait permettre de préparer la création d'un octroi de mer et la disparition du fonds intercommunal de péréquation⁸⁶².

Ce fonds est en attendant la principale recette des communes de Mayotte. Il est alimenté principalement par un prélèvement sur la fiscalité perçue par le département de Mayotte. Cela rend les communes de Mayotte dépendantes financièrement du Conseil général. Ainsi, des fonds alloués aux communes dans le cadre du FIP peuvent devoir être restitués à l'État en cas de non utilisation. Ainsi, l'Arrêté n°2010-289 portant annulation d'attribution d'une subvention au titre du fonds intercommunal de péréquation (FIP) à la commune de Boueni⁸⁶³.

Le fonds intercommunal de développement de Mayotte est utilisé pour réaliser des travaux d'amélioration des conditions d'existence des populations. Il est à ce titre un instrument particulièrement important du développement durable du territoire. Par exemple, l'amélioration de l'éclairage public dans la commune de Dzaoudzi Labattoir est financé par le FIP. Le site internet de la commune insiste sur l'importance de la dimension durable du projet financé : « *L'aspiration des administrés à la modernité impose de maîtriser tous les aspects de l'éclairage public, dans une perspective de développement durable* »⁸⁶⁴. Dans ce sens, les travaux réalisés privilégieront les réseaux souterrains et l'énergie solaire.

b/ Le POSEI⁸⁶⁵.

L'objectif global du Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEI) est d'améliorer la compétitivité économique et technique des filières agricoles en tenant compte de leurs handicaps géographiques et économiques, notamment de l'éloignement, de l'insularité, de la faible superficie, du relief et du climat difficile, de la dépendance économique vis-à-vis de certains produits d'importation et de la concurrence internationale. Le POSEI concerne les départements d'outre-mer. Mayotte qui n'est devenu département qu'en mars 2011 n'a pas encore pu profiter de ce programme. Elle devrait pouvoir en bénéficier avec son changement de statut.

⁸⁶² . Rapport de l'observatoire des finances locales, les finances des collectivités locales en 2011, Observatoire des finances locales, septembre 2011 ISBN : 978-2-11-098392-3.

⁸⁶³ . Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture de Mayotte, Édition mensuelle n°1 Mois de mai 2010, p. 11.

⁸⁶⁴ . Commune de Dzaoudzi-Labattoir.

⁸⁶⁵ . Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité.

Les bases juridiques du POSEI sont européennes. Il s'agit des règlements CE n° 247/2006⁸⁶⁶ ; CE n° 793/2006⁸⁶⁷ et CE n° 511/2009⁸⁶⁸.

Le programme communautaire de soutien aux DOM élaboré par la France, le POSEI France⁸⁶⁹, fait suite au programme POSEIDOM III et se renforce par rapport à ce dernier de quatre nouvelles aides : la mesure « *Banane* », l'aide à l'adaptation de l'industrie sucrière de la mesure « *Canne Sucre Rhum* », les mesures « *Réseaux de référence* » et « *Assistance technique* ».

La stratégie du POSEI France se fonde sur l'objectif principal de promotion d'une agriculture durable dans les DOM. D'après le chapitre III du programme POSEI France : « *Les mesures proposées doivent permettre d'assurer d'une part le maintien des productions traditionnelles (banane et canne à sucre) qui jouent un rôle central dans l'emploi et la structuration du milieu rural insulaire et, d'autre part, le développement des productions de diversification dans les filières animales et végétales afin de couvrir les besoins de la consommation locale et de percer des niches à l'export pour les produits tropicaux* ».

La stratégie pour un développement agricole durable dans les DOM se définit autour de quatre priorités de développement :

- Améliorer la compétitivité de l'agriculture et des industries agroalimentaires en prenant pleinement en compte leurs contraintes spécifiques, notamment celles liées à l'éloignement et à l'insularité ;
- Consolider une agriculture de proximité au service du marché local pour une meilleure cohésion économique et sociale des populations ;
- Tracer de nouvelles perspectives de diversification, de valeur ajoutée et d'exportation pour l'ensemble des filières.
- S'appuyer sur le caractère multi fonctionnel de l'agriculture des DOM pour poursuivre un aménagement équilibré et durable du territoire rural, notamment en protégeant l'environnement et en préservant les ressources naturelles.

L'objectif principal et la stratégie du POSEI pourrait très bien être décliné pour Mayotte en tenant compte des productions agricoles locales (ylang ylang, Vanille...). L'agriculture est en effet un secteur fondamental à développer en tenant compte des contraintes de protection de l'environnement⁸⁷⁰.

⁸⁶⁶ . Règlement (CE) n° 247/2006 Du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultra périphériques de l'Union (JO L 042 du 14.2.2006, p. 1).

⁸⁶⁷ . Règlement (CE) n° 793/2006 De la Commission du 12 avril 2006 portant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultra périphériques de l'Union (JO L 145 du 31.5.2006, p. 1).

⁸⁶⁸ . Règlement (CE) n° 511/2009 De la Commission du 16 juin 2009 portant dérogation au règlement (CE) n° 793/2006 en ce qui concerne l'application en 2009 de son article 27 dans les départements français d'outre-mer de la Guadeloupe et de la Martinique.

⁸⁶⁹ . POSEI , France, Rapport Annuel d'Exécution, 2009.

⁸⁷⁰ . Sourisseau, J.-M. ; Losch, B. ; Mercoiret, M.-R., 2004, « Les dimensions économiques et sociales du développement durable à Mayotte : pour une approche territoriale », in, Sermet, L., Coudray, J., (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 217.

2/ Le FMDESC.

Sans concerner exclusivement la protection de l'environnement et le développement durable, le fonds mahorais de développement économique social et culturel peut s'intégrer dans un tel objectif. Ce fonds créé par la loi du 7 décembre 2010⁸⁷¹ vient remplacer le fonds mahorais de développement qui avait été créé par la loi du 11 juillet 2001⁸⁷².

a/ Le décret du 30 mars 2011⁸⁷³ portant création du fonds mahorais de développement économique social et culturel.

Ce décret remplace, complète et abroge le décret du 9 décembre 2002. Il est constitué de douze articles qui définissent les objectifs du fonds, les modalités d'octroi des fonds et qui instituent un comité de gestion des fonds.

L'article 1 donne les orientations générales : « *Le fonds mahorais de développement économique, social et culturel soutient l'investissement en faveur de l'emploi et des filières de développement économiques prioritaires et participe au financement d'infrastructures publiques, adaptées à la satisfaction des besoins sociaux prioritaires de ce département* ».

L'article 3 désigne les personnes et les institutions chargées d'autoriser et de verser les aides : « *Les aides du fonds sont versées par décision du préfet de Mayotte après avis du comité de gestion* ». Cet article montre bien que l'octroi des aides reste dans les mains de l'État central puisque le Conseil Général n'a que deux représentants sur douze dans le comité de gestion du fonds (article 8 du décret).

L'article 4, très important, précise quels sont les types de projets d'investissement qui seront éligibles. Parmi ceux-ci, on trouve les projets liés au développement durable du territoire : « *Les projets d'investissement contribuant au développement de Mayotte, éligibles au fonds mahorais de développement économique, social et culturel, correspondent notamment aux actions suivantes :*

- *financement de travaux d'aménagement et d'équipement de zones d'activité ;*
- *financement de projets privés d'investissement contribuant à l'aménagement et au développement durable du territoire*⁸⁷⁴;
- *aides directes à l'équipement et à l'investissement matériel et immatériel pour la modernisation et le développement des entreprises ;*
- *actions d'appui et d'accompagnement à la création d'entreprise ;*
- *dotation des outils d'ingénierie financière, notamment de garantie, de participation, de bonification d'intérêts et de prêts d'honneur répondant aux besoins de développement des entreprises locales de tous les secteurs, et en particulier celles de taille moyenne ;*

⁸⁷¹ . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

⁸⁷² . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

⁸⁷³ . Décret n° 2011-355 du 30 mars 2011 portant création du fonds mahorais de développement économique, social et culturel.

⁸⁷⁴ . C'est nous qui soulignons.

- *financement d’investissements en faveur des mineurs en difficulté ;*
- *financement d’investissements pour les personnes âgées ou handicapées ;*
- *financement d’actions à caractère sanitaire ou médico-social ;*
- *financement d’investissements en faveur des jeunes enfants ;*
- *financement pour la construction et la rénovation de cantines scolaires ;*
- *financement d’investissements en faveur de la prévention de l’exclusion sociale et de l’hébergement d’urgence ;*
- *financement d’investissements en faveur du développement éducatif et culturel.*

Les dépenses de fonctionnement et de prestations intellectuelles connexes aux projets d’équipements de service public peuvent être éligibles au fonds pendant les trois premières années à compter de la mise en service de l’investissement.

L’éligibilité d’autres opérations d’investissement public et privé, non énumérées ci-dessus, au fonds est appréciée au cas par cas par le préfet. Celui-ci peut décider de l’attribution d’une subvention dans les conditions prévues à l’article 42-1 de la loi du 11 juillet 2001 susvisée, eu égard aux besoins locaux et après avis de la section concernée du comité de gestion ».

Même si la protection et la gestion respectueuse de l’environnement n’est pas mentionnée ici expressément, il est permis de penser compte tenu de l’importance prise par ce thème, et à la lecture du dernier alinéa de l’article 4 du décret, que des projets privés ou publics visant à préserver, à protéger, ou à valoriser l’environnement seraient examinés favorablement par le Préfet et le comité de gestion du fonds.

Il faut préciser que les ressources du fonds mahorais de développement économique, social et culturel sont inscrites sur le programme « *Conditions de vie outre-mer* » de la mission outre-mer fixées chaque année en loi de finances initiale. (article 2 du décret). Dans le projet de finance pour 2011 et compte tenu de la crise économique majeure que traverse la France et l’Europe, le programme « *condition de vie outre mer* » voit ses crédits diminuer de 6% en autorisation d’engagement et de 10 % en crédits de paiements⁸⁷⁵.

b/ Le cadre stratégique 2010 du fonds mahorais de développement économique social et environnemental.

Le cadre stratégique d’intervention reprend les priorités qui étaient celles du contrat de projet État-Mayotte 2008-2013. Il s’agissait de « *favoriser un développement économique et social durable* » tout en étant mettant en avant les activités économiques créatrices d’emplois.

L’objectif pour Mayotte est de définir clairement ses propres potentialités. Cela passe par une analyse de ses particularismes : insularité, faible taille du marché intérieur, contrainte sur le foncier, coût de la main d’œuvre, richesse et fragilité de l’environnement naturel, contexte géopolitique...

⁸⁷⁵ . Projet de loi de finances pour 2011 : Outre-mer ; Avis n° 115 (2010-2011) de M. Claude Lise, fait au nom de la commission de l’économie, déposé le 18 novembre 2010.

Cette analyse devrait permettre d'identifier les secteurs économiques clés pour un développement autonome et créateur d'emplois afin de répondre aux enjeux démographiques et environnementaux qui contraignent le développement économique de Mayotte.

Deux logiques distinctes peuvent être découvertes dans les aides octroyées par le fonds mahorais de développement économique social et culturel.

D'une part, aider à la définition d'une stratégie de développement pour Mayotte. Il s'agit de financer la réalisation d'études économiques permettant de poser des diagnostics et des stratégies solides pour le futur. Ce volet devrait représenter de 20 à 25 % du total des aides accordées. Ces études devraient prendre en considération l'importance du droit de l'environnement et du développement durable dans le développement économique harmonieux de Mayotte. Il s'agit aussi de développer des supports techniques, financiers et de services pour les entreprises ainsi que d'accompagner les mutations technologiques.

D'autre part, octroyer des aides directes aux entreprises. L'essentiel du fonds est dirigé vers les aides directes aux entreprises. Notamment aux projets d'investissements structurants pour le territoire et l'emploi à Mayotte. L'initiative privée est privilégiée et les aides directes sont en principe limitées au maximum à 20% du projet d'investissement.

Les orientations sectorielles définies pour l'année 2010 prennent en considération la protection de l'environnement et le développement durable. Ces orientations se déclinent de la manière suivante :

- Favoriser une stratégie de substitution d'import par la transformation de produits semi-finis et permettant le renforcement d'un tissu industriel de base.
- Favoriser les secteurs intensifs en main d'œuvre, permettant de répondre aux besoins de construction, de biens de consommation, de services à la population.
- Favoriser le tourisme, reconnu comme un axe prioritaire du développement de l'île.
- Favoriser les projets environnementaux ayant pour objet de valoriser la richesse de la biodiversité marine et terrestre dans une démarche de développement durable.
- Soutenir les entreprises de pointes et de technologie innovante fortement créatrices de valeur ajoutée.

Conclusion du Chapitre IV.

La protection de l'environnement et le développement durable sont des préoccupations qui ont pris une importance grandissante dans les lois et dans les politiques publiques.

L'engagement national en faveur du développement durable est très clair lorsque l'on observe le processus d'élaboration et de promulgation des lois dites « *Grenelle I et II de l'environnement* ».

Le contenu du Grenelle de l'environnement est très riche et sa traduction complète dans les outre-mer prendra du temps. Ces lois, très ambitieuses trouvent une déclinaison spécifique pour Mayotte. De même, le « *Grenelle de la mer* » et la stratégie nationale de développement durable intéressent particulièrement Mayotte.

Ces lois et stratégies de politiques publiques semblent dans un premier temps valoriser et donner le primat à un nouveau modèle de développement axé sur la protection de l'environnement naturel et sa valorisation.

En ce qui concerne l'outre-mer et Mayotte, le vent nouveau du « *Grenelle de l'environnement* » ne remplace cependant pas les lois de développement économique qui transportent une vision plus traditionnelle du développement économique fondée sur la croissance économique et sur l'emploi.

Même si la LOOM promeut un développement durable et solidaire, si la LOPOM encourage un développement endogène des DOM/COM, si la STRACOM veut faire de la préservation de la nature un levier de croissance et de l'outre-mer une vitrine du développement durable ; l'esprit de ces lois et stratégies présents aussi dans la LODEOM ne fait aucun doute : L'économique et le social sont préférés aux questions purement environnementales. Les thématiques environnementales ne sont considérées que lorsqu'elles apparaissent comme un appui au développement économique et social des territoires.

Aussi, dans la mise en application locale des principes du développement durable présents dans les lois sur le Grenelle de l'environnement mais aussi en filigrane dans les lois de développement économique des outre-mer, l'accent est-il mis sur l'économique et le social plutôt que sur l'environnemental.

Le contrat de projet État Mayotte 2008-2014 en est une bonne illustration. Tout en reprenant dans le libellé de ses sous-titres la notion même de développement durable, il adopte un contenu plus axé sur le développement économique et la construction de grandes infrastructures d'intérêt général.

De même, les États généraux de l'outre-mer, qui, il faut le rappeler, sont une réaction de l'État aux difficultés économiques et sociales rencontrées par les populations dans les outre-mer et notamment au départ en Guadeloupe, ne concernent pas principalement l'environnement et n'ont pas pour objectif de mettre en application un nouveau modèle de développement fondé exclusivement sur le développement durable.

Les revendications des populations très présentes à Mayotte aujourd'hui (septembre octobre 2011) sont plus prosaïques et concrètes. Elles concernent surtout la maîtrise des prix et le pouvoir d'achat.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le fonds mahorais d'aide au développement économique social et culturel et les autres fonds d'aide au développement économique de l'île ne font pas de la protection de l'environnement une priorité absolue. Les thèmes environnementaux sont présents mais doivent composer et s'insérer dans la problématique plus large du développement économique et social du territoire.

Conclusion du Titre II.

Comment mettre en œuvre un objectif de développement durable pour le département de Mayotte ? Le nouveau statut juridique de département conduit-il à cet objectif ou bien en éloigne-t-il Mayotte ?

L'objectif de développement durable en accord avec le droit de l'environnement nécessite une réflexion approfondie sur le concept même de développement durable et sur ses déclinaisons d'abord internationales puis européennes, nationales et enfin locales. L'importance de la prise en compte du droit de l'environnement dans l'objectif de développement durable des territoires s'observe lorsque l'on considère les définitions généralement acceptées de ce concept.

De concept flou et peu opérationnel, le développement durable va peu à peu sous l'aile du droit de l'environnement acquérir une juridicité grandissante. Les fondements juridiques du développement durable vont se construire à partir du droit international public pour ensuite irriguer le droit européen et le droit administratif français.

Si de nombreuses controverses idéologiques ont pu émerger autour du concept de développement durable comme les théories de la décroissance par exemple, la réalité juridique de ce concept va peu à peu être consacrée par le droit. Cela est particulièrement net en France avec l'introduction de la charte de l'environnement dans la Constitution.

Compte tenu de la proximité et de l'interpénétration du droit de l'environnement et de l'objectif de développement durable, la réalisation de cet objectif pour les territoires passe par la construction d'un « *ordre environnemental* » qui soit suffisamment précis et respecté pour qu'il puisse constituer le socle du développement économique durable local.

Cet « *ordre environnemental* » c'est-à-dire l'ensemble des règles de droit de l'environnement applicables dans un territoire demeure fragile à Mayotte.

Les spécificités écologiques de Mayotte, son éloignement, sa double insularité, la richesse et la fragilité de son milieu naturel et de sa biodiversité font que les questions liées au droit de l'environnement sont et deviendront de plus en plus majeures dans une perspective de développement économique durable de l'île.

Le droit de l'environnement applicable à Mayotte devrait sortir clarifié avec le changement statutaire à l'œuvre depuis 2001 et consacré en mars 2011 par la transformation de la collectivité départementale de Mayotte en Département de Mayotte.

Ce changement statutaire a obligé Mayotte à adapter son droit au droit métropolitain. Cela est particulièrement clair à l'examen de l'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte.

Ainsi, avec la départementalisation, les perspectives de développement durable de Mayotte devraient se renfoncer. Devenir département d'outre-mer fait que Mayotte participera de manière plus complète à l'engagement national en faveur du développement durable qui transparait dans les lois Grenelle I et II de l'environnement. Cela signifie aussi que les lois de développement de l'outre-mer : LOOM ; LOPOM ; LODEOM devraient avoir des répercussions plus grandes sur l'économie de Mayotte.

De même, la mise en application locale des principes de développement durable devraient être favorisée notamment au travers des contrat de projet État-Mayotte. Une facilité d'octroi des aides publiques Nationales et européennes devrait également découler du changement de statut.

Conclusion de la Première Partie.

L'obtention du statut de département d'outre-mer par Mayotte en mars 2011 devrait permettre à cette collectivité de fixer son droit et de bénéficier de manière plus complète et directe des efforts de la Nation dans la protection de l'environnement et dans la poursuite de l'objectif de développement durable.

L'administration de l'environnement à Mayotte n'était pas forcément facilitée lorsque prévalait le principe de spécialité législative. En effet, un certain nombre de dispositions du code de l'environnement mais aussi du code de l'urbanisme ou du code général des collectivités territoriales n'étaient alors pas applicables à Mayotte. La perspective de départementalisation ouverte par la loi du 11 juillet 2001 puis sans cesse confortée aussi bien par la réforme constitutionnelle de 2003 que par la loi DSIOM de 2007 a entraîné Mayotte sur la voie d'un rapprochement du droit métropolitain.

Le principe d'identité législative s'est peu à peu affirmé laissant dans l'histoire celui de spécialité. Avec la loi du 7 décembre 2010 qui fait de Mayotte le 101^{ème} département français, une page semble s'être tournée. La volonté claire et constante des mahorais d'appartenir et de demeurer partie intégrante de la France est réaffirmée et consacrée.

La stabilité juridique et la force du droit seront à ce qu'il semble mieux préservées pour Mayotte dans le cadre d'une intégration de ce territoire au statut de département d'outre-mer. Dans l'objectif de développement économique durable des territoires, la stabilité et la clarté juridique sont des atouts très importants peu être trop souvent négligés dans le voisinage géographique de Mayotte.

L'accession au statut de département devrait avoir aussi pour conséquence une clarification des compétences dévolues respectivement au Préfet, au département Région et aux Communes de Mayotte.

Cette mise en ordre des compétences devrait permettre d'insuffler plus de pertinence et plus de cohérence dans les politiques publiques environnementales notamment dans le PADD et le SDAGE de Mayotte.

Dans la même logique, l'objectif de développement durable de Mayotte passe par une prise en considération grandissante du droit de l'environnement dans les politiques de développement économique des territoires. La départementalisation, sans évacuer pleinement

la problématique complexe de la décentralisation de l'environnement⁸⁷⁶, devrait aboutir pour Mayotte à une meilleure réception des lois nationales dans ce domaine. Cela devrait aussi permettre d'améliorer l'application locale des principes de développement durable.

⁸⁷⁶ . Prieur, M., 2006, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in, Foucher, K. ; Romi, R., (textes rassemblés par), 2006, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM.

DEUXIÈME PARTIE :
LES LIMITES DE L'INFLUENCE DE LA DÉPARTEMENTALISATION
SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT
DURABLE DE MAYOTTE

Introduction :

Le statut juridique des collectivités territoriales joue un rôle important dans la dévolution des compétences et dans l'application du droit français.

La notion de départementalisation outre-mer n'est pas nouvelle.

En premier lieu, elle renvoie à la création de circonscriptions départementales sur le territoire ultramarin. Opération réalisée par la loi du 19 mars 1946⁸⁷⁷ tendant au classement comme département français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane. La création du département de Mayotte par la loi du 7 décembre 2010⁸⁷⁸ a donc un précédent.

En deuxième lieu, la notion de départementalisation renvoie à la création d'une collectivité territoriale départementale, et au premier chef, à l'existence d'un Conseil général élu au suffrage universel dans le cadre cantonal. C'est cette étape qui est franchie à Mayotte avec la loi du 11 juillet 2001⁸⁷⁹.

En troisième lieu et surtout, la notion de départementalisation renvoie fondamentalement à la volonté d'assimiler juridiquement les territoires et populations visées par la loi du 19 mars 1946 au territoire et à la population métropolitaine, pour organiser l'identité du régime législatif des circonscriptions départementales ultramarines avec celui des circonscriptions départementales métropolitaines. C'est le principal objet de la loi du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

Le corollaire juridique de la départementalisation est l'application de plein droit des lois et des règlements centraux dans ces circonscriptions. Qu'il s'agisse du droit public, du droit

⁸⁷⁷ . Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.

⁸⁷⁸ . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

⁸⁷⁹ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

de l'environnement mais aussi du droit privé notamment en matière civile, commerciale, pénale ou sociale.

Historiquement, la départementalisation marque ainsi la fin de l'application du principe de spécialité législative selon lequel, l'application d'un texte outre-mer reste subordonné à l'intervention d'un décret prévoyant expressément cette application⁸⁸⁰.

Il convient toutefois de prévenir que si la départementalisation et l'inscription dans le droit français métropolitain sont des atouts certains sur la voie sinueuse qui rapprocherait Mayotte d'un objectif de développement durable et lui garantirait une meilleure protection de l'environnement, ce changement statutaire ne permettra pas tout.

Il ne serait pas raisonnable de fonder trop d'espoir sur les seules modifications juridiques pour générer un développement économique durable.

De nombreuses limites liées à la réalité économique, sociale, géopolitique de l'île font que, à côté de la départementalisation, d'autres problématiques et d'autres défis attendent Mayotte si elle souhaite monter dans le train de la croissance économique tout en respectant et en valorisant ses richesses naturelles et culturelles.

Le statut de département ne fera pas tout et des limites internes devront être surmontées.

Ces limites internes concernent la bonne gouvernance de l'institution départementale. Cela passe bien sûr par une réflexion et un plan d'action pour gérer au mieux les aides et contributions nationales dans un objectif de développement local. Mais cela passe surtout par la mise en œuvre et le renforcement d'une dynamique endogène qui nécessitera une réforme de la fiscalité locale pour permettre une plus grande autonomie financière aux communes de Mayotte.

Ces limites internes à tout développement concernent également le traitement de la situation économique et sociale dégradée du territoire. (Titre III : Les limites internes : la gouvernance des collectivités territoriales et les répercussions économiques et sociales).

Il existe aussi des limites externes au développement durable de Mayotte. Ces limites peuvent se transformer en atouts si elles sont bien intégrées et négociées. Il s'agit de l'inscription de Mayotte dans l'Europe avec l'adoption du statut de RUP et du règlement définitif du différend franco comorien sur la question de Mayotte. (Titre IV : Les limites externes : intégration à l'UE et géopolitique de Mayotte).

⁸⁸⁰ . Sauvageot, F., 2004, Les catégories de collectivités territoriales de la République. Contribution à l'étude de l'article 72 alinéa 1er de la Constitution du 4 octobre 1958, Thèse, PUAM, p. 134 ; 2006, « De l'ordonnance du 16 octobre 1960 vers l'affirmation d'une politique locale : la spécificité de la départementalisation outre-mer », *Annuaire des pays de l'Océan Indien*, XVIII 2003-2005, PUAM, p. 13.

TITRE III
LES LIMITES INTERNES :
LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES
RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALE.

Introduction :

L'objectif de développement durable et la protection de l'environnement devraient s'améliorer avec la départementalisation. Des règles nationales plus stables et plus précises devraient concourir à une meilleure prise en considération des problématiques environnementales à Mayotte. Cela sera particulièrement visible dans l'élaboration des documents programmatiques de politique publique comme le PAAD de Mayotte ou le SDAGE de Mayotte. Cela est vrai aussi lorsque l'on constate l'investissement très important de l'État dans ce territoire autour des questions liées à l'environnement avec notamment la création du parc naturel marin de Mayotte.

Cependant, des limites internes tenant à la gouvernance du département et aux difficultés économiques et sociales particulières aux DOM et à Mayotte doivent être envisagées, analysées et surmontées pour véritablement mettre en place une politique départementale axées sur la protection de l'environnement et le développement durable.

La gouvernance économique et sociale de Mayotte doit être irréprochable et s'orienter vers un développement économique respectueux d'une biodiversité exceptionnelle en danger⁸⁸¹.

La départementalisation en accordant plus d'autonomie et plus de compétences à Mayotte lui impose une réflexion sur la bonne gouvernance du territoire en accord avec les objectifs politiques poursuivis : développement économique, développement durable, protection de l'environnement. (Chapitre V : Départementalisation et gouvernance)

Les difficultés économiques et sociales de Mayotte sont très importantes. En octobre et novembre 2011, des manifestations de mécontentement de la population se sont multipliées. Les revendications sont d'ordre économique et visent la baisse des prix des produits de

⁸⁸¹ . Charpentier, M., 2011, « Un développement économique respectueux d'une biodiversité exceptionnelle en danger, le cas de Mayotte et des Iles Éparses, protection, surveillance, aménagement du territoire », Colloque *Biodiversité et développement, Enjeu crucial pour nos outre-mer*, Palais d'Iéna, Conseil économique social et environnemental, 5 et 6 décembre 2011.

consommation courante jugés trop élevés. Les mahorais souhaitent une amélioration de leur pouvoir d'achat.

Là encore, les problématiques économiques et sociales liées au développement durable semblent primer sur les problématiques proprement environnementales. Il ne faudrait pas opposer les logiques de développement économique à celles de protection de l'environnement.

Relever les défis économiques et sociaux de Mayotte doit se faire tout en favorisant et valorisant la richesse environnementale de l'île.

De même, les enjeux démographiques sanitaires et culturels cruciaux à Mayotte devraient être abordés en considérant toujours en arrière plan les problématiques environnementales. (Chapitre VI : Les problématiques économiques et sociales de Mayotte liées au développement durable)

CHAPITRE V : DÉPARTEMENTALISATION ET GOUVERNANCE.

Introduction :

Le terme de gouvernance est de plus en plus employé depuis quelques années⁸⁸². Le concept de gouvernance est complexe, il ne s'identifie pas simplement au pouvoir de gouverner. Il revêt de nombreuses dimensions qui toutes ensemble le constitue. Il est au départ un concept présent dans l'entreprise qui va peu à peu s'étendre à la gestion des collectivités territoriales.

Le concept de gouvernance mêle des éléments de sciences économiques, de sciences administratives, de sciences politiques, de gestion, de droit. Il traduit pour les collectivités territoriales le transfert de la culture entrepreneuriale dans le champ du droit et de la politique. La notion relativement nouvelle de « *management* » des collectivités territoriales en est une illustration rhétorique particulièrement parlante⁸⁸³.

La gouvernance évoque par ailleurs un mode décisionnel non autoritaire, un mode décisionnel concerté. La collectivité territoriale doit persuader plus qu'imposer. Elle doit tenir compte de l'évolution des gouvernés qui sont des citoyens de mieux en mieux informés et de plus en plus réactifs aux politiques publiques mises en œuvre. La démocratie se base de plus en plus sur une exigence de légitimité et de justification. Les arguments qui viennent à l'appui des politiques publiques et de l'application du droit public doivent être solides si l'on ne veut pas provoquer une opposition active des citoyens. Pour gérer cette nouvelle participation des gouvernés, la gouvernance consiste à recourir à des assemblées délibératives qui ne sont pas toujours celles prévues par la Constitution.

La question posée est bien celle de savoir comment démocratiser la gouvernance ? Il y a trop souvent un décalage entre les systèmes politiques et les citoyens. La complexité du droit public est de plus en plus importante et le citoyen a du mal à s'y retrouver. Cela est particulièrement vrai dans un département comme Mayotte.

⁸⁸² . Moreau Defarges, Ph., 2003, *La gouvernance*, PUF, QSJ.

⁸⁸³ . *Les collectivités territoriales, actrices de la gouvernance européenne*, Conférence-débat du 8 décembre 2005.

Une réflexion sur une bonne gouvernance devrait permettre d'améliorer le développement local dans un objectif de développement durable et de protection de l'environnement. (Section I : Gouvernance et développement local à Mayotte).

L'autonomie dans la gouvernance pour les collectivités territoriales est liée à leur autonomie financière. Le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que les recettes fiscales et les autres ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales. Cette problématique touche particulièrement les Communes de Mayotte qui sont jusqu'à présent très peu autonomes financièrement.

L'examen des finances locales du département de Mayotte est un préalable essentiel à toute réflexion sur le développement économique durable du territoire. (Section II : Finances locales et gouvernance économique à Mayotte)

SECTION I GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL À MAYOTTE.

Mayotte est un département d'outre mer depuis mars 2011⁸⁸⁴.

Mayotte a de fortes spécificités culturelles économiques, sociales et environnementales. La question du développement de ce territoire est d'actualité car Mayotte en devenant département Français doit rattraper des retards accumulés liés notamment à l'éloignement, la double insularité et à l'absence de ressources naturelles exploitables.

Le PIB de Mayotte s'élève à environ 3960 euros par habitants. Il représente moins de 20% du PIB moyen européen⁸⁸⁵.

Par ailleurs le développement économique est déséquilibré puisque le secteur institutionnel des administrations publiques est le principal contributeur à la création de richesse à Mayotte. Sa participation s'élève à 42% contre seulement 18% en métropole⁸⁸⁶.

Devant ce constat rapide, le développement local de Mayotte devrait s'inscrire dans une triple perspective :

-d'abord il doit être tenu compte de la notion de développement durable tant la situation environnementale de Mayotte mérite préservation et pourra être une source d'enrichissement pour le futur. Le développement durable consistant en l'articulation harmonieuse des domaines économiques, social, environnemental et culturel.

-Ensuite, compte tenu de la place importante de la sphère publique dans le développement économique de ce territoire. Il faut réfléchir à une amélioration permanente de la gouvernance administrative du territoire. Cela est particulièrement vrai au moment où le statut de Mayotte passe d'un régime de spécialité législative à un régime d'identité législative.

Selon la résolution n°2 sur la gouvernance territoriale⁸⁸⁷ : « *La gouvernance territoriale peut être perçue comme la manière de gérer les territoires d'un État et de mettre en œuvre des politiques, notamment en ce qui concerne la distribution des rôles et des responsabilités entre les différents niveaux du gouvernement (supranational, national et régional) et les processus sous-jacents d'établissement de relations, de négociation et de création de consensus. À cet égard, les principes de subsidiarité et de réciprocité préconisés dans les Principes directeurs de la CEMAT revêtent une importance toute particulière. La gouvernance territoriale peut également être considérée comme l'émergence et la mise en œuvre de nouvelles formes communes de planification et de gestion de la dynamique socio-*

⁸⁸⁴ . Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 (article 63) ; Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 (article 1).

⁸⁸⁵ . Source INSEE.

⁸⁸⁶ . Source INSEE.

⁸⁸⁷ . Résolution n° 2 sur la gouvernance territoriale : renforcement des capacités d'intervention par une meilleure coordination. adoptée à la 14^e session de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire (CEMAT) des Etats membres du Conseil de l'Europe, à Lisbonne (Portugal), le 27 octobre 2006.

territoriale. Le rôle directeur traditionnel de l'État est remis en question par un engagement beaucoup plus global et coresponsable des acteurs clés dans le domaine de l'aménagement du territoire. La culture sociopolitique, le cadre législatif, la capacité institutionnelle, les grandes structures organisationnelles, les traditions de création de partenariats et de mise en œuvre de stratégies de développement de chaque pays entraîneront des perceptions et des attitudes différentes face à la gouvernance territoriale et aux difficultés à surmonter pour son application effective.

Une gouvernance territoriale saine vise à gérer la dynamique territoriale en indiquant les conséquences, au niveau territorial, des diverses politiques prévues par les acteurs des secteurs public et privé. Le but est de convenir d'un ensemble d'objectifs et de responsabilités partagées en ayant recours à des stratégies et à des politiques d'aménagement du territoire ».

L'accord de Cotonou⁸⁸⁸ de juin 2000 définissaient aussi la « bonne gouvernance » comme la « gestion transparente et responsable, des ressources humaines, naturelles, économiques et financières dans des buts de développement équitable et durable »⁸⁸⁹.

-Enfin, et cela rejoint l'idée de remise en cause du rôle directeur traditionnel de l'État, le développement local de Mayotte devra s'orienter de plus en plus vers une dynamique endogène. Le développement de l'activité économique mahoraise devra se faire de manière plus équilibrée entre le secteur public et le secteur privé. C'est bien ce que prévoyait la loi du 27 mai 2009⁸⁹⁰ pour le développement économique des outre-mer qui était présentée comme un texte favorisant le développement économique endogène⁸⁹¹ et permettant de rompre avec l'assistanat dans des territoires sévèrement touchés par le chômage.

Pour mieux cerner la complexité de ces trois problématiques il convient de s'interroger sur la nature et sur les enjeux de la gouvernance territoriale et du développement durable à Mayotte et voir comment un développement endogène pourrait voir le jour notamment à partir de l'agriculture.

⁸⁸⁸ . Feuer, G. ; Ouraga, A., 2002, « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union Européenne et les états ACP l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, Vol. 106, n°2, p. 269.

⁸⁸⁹ . L'accord de Cotonou entre l'Union européenne et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) a été signé le 23 juin 2000 dans la capitale économique du Bénin. Voir, Moreau Defarges, Ph., 2011, *La gouvernance*, PUF.

⁸⁹⁰ . Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM).

⁸⁹¹ . Vasquez-Barquero, A., 2007, « développement endogène ; points analytiques et politiques », in, Lapèze, J., (sous la direction de), 2007, *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, L'Harmattan, p. 67.

Paragraphe 1 : Nature et enjeux de la gouvernance territoriale et du développement local à Mayotte.

La question de la gouvernance territoriale comme recherche de nouveaux modes d'organisation territoriale alternatifs à l'administration hiérarchique classique renvoie à celle de développement local.

Par ailleurs, la notion de territoire dans cette perspective ne correspond pas nécessairement à un niveau juridique administratif bien établi. Le territoire peut recouvrir plusieurs dimensions administratives et nécessiter une gestion transversale de la part des autorités publiques. En tant que système, le territoire se définira par rapport à son environnement au sens économique du terme.

A/ Développement local et espace politico administratif.

L'espace politico-administratif responsable du développement local sera en droit Français une commune, un département ou une région. Avec bien entendu en général un rôle prépondérant joué par l'État. Pour Mayotte la problématique est surtout axée sur le rôle du département région. En effet, les communes ne sont pas encore véritablement autonomes d'un point de vue budgétaire.

La notion de management territorial permettra de trouver pour chaque territoire la meilleure articulation entre développement local et géographie administrative.

1/ Le management territorial et la gouvernance.

Dans le monde de l'entreprise, le management désigne l'ensemble des techniques d'organisation et de gestion mises en œuvre pour administrer une entité.

Les spécificités des collectivités territoriales notamment quant à leur structure publique mais aussi quant à leurs objectifs de poursuite de l'intérêt général donnent à la notion de management public son originalité. Devant la complexité et l'importance des missions confiées aux collectivités territoriales, notamment lorsqu'il s'agit d'accompagner le développement économique d'un territoire, les exécutifs de ces collectivités se sont naturellement intéressés aux notions de management territorial, de gouvernance et d'excellence territoriale.

a/ La raison d'être du management territorial.

La notion de management public tire sa source de l'économie de l'entreprise et notamment des institutions financières internationales qui parlent de « *good governance* »⁸⁹².

Ce concept est employé pour recenser les critères d'une « *bonne administration publique* » dans les pays soumis à des programmes d'ajustement structurel. L'examen de la présence ou de l'absence de ces critères permet ensuite à l'organisme financier de préconiser des réformes structurelles et institutionnelles et d'en faire la condition de l'octroi de prêt.

En ce qui concerne l'analyse d'un gouvernement local qui peut s'appliquer au fonctionnement d'un Conseil municipal, d'un Conseil général ou d'un Conseil régional, la « *bonne administration publique* » est également fondamentale. Elle est la base de la réussite des programmes économiques et de développement.

Dans le cadre local, la bonne gouvernance signifie la prise en considération des divers intérêts notamment entrepreneuriaux ou associatifs qui entreront dans le processus décisionnel qui régit les collectivités territoriales.

Il y a dans la gouvernance des collectivités territoriales une dimension locale qui doit tenir compte des jeux de pouvoir et d'influence qui orienteront les politiques publiques. Les finalités de l'action publique sont multiples et tous les acteurs du territoire n'ont pas toujours les mêmes priorités et la même vision de ce qu'il faudrait mettre en œuvre pour développer et améliorer leur territoire. Cela nécessite un processus réfléchi et structuré de négociation⁸⁹³ et de concertation entre les différents acteurs de l'action publique locale.

La notion moderne de gouvernance, et cela est encore plus vrai pour la « *gouvernance locale* », sous-tend une remise en cause du modèle de commandement politique traditionnel descendant et centralisé. Il y a dans cette notion nécessité de prendre en compte l'hétérogénéité des acteurs locaux (associations, entreprises, citoyens, collectivités territoriales, syndicats...).

Dans cette logique : « *si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ou autonomes* »⁸⁹⁴.

Cette conception de la gouvernance territoriale amène au développement des partenariats et à la mise en place de modes de coordination complexes entre les différents acteurs. Elle suppose aussi une double réflexion à la fois sur les relations internes à la collectivité territoriale qui souhaite mettre en place une bonne gouvernance mais aussi sur les relations externes de la collectivité, c'est-à-dire la coopération et le tissage de relations avec d'autres collectivités⁸⁹⁵.

⁸⁹² . Leloup, F. ; Moyard, L. ; Pecqueur, B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, Économie et Société*, 2005/4 P. 321.

⁸⁹³ . Le Galès, P., 1995. « Du gouvernement urbain à la gouvernance des villes », *RFSP*, 45(1).

⁸⁹⁴ . Bertrand, N., Gorgeu, Y., Moquay, P., 2001. « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Les 3ème journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires, Paris, 13-14 décembre 2001, p.6.

⁸⁹⁵ . Joyau, M., 2011, « Les relations du (futur) D.O.M de Mayotte avec les régions et les autres départements », *RJOI* n° 13, P. 77.

Il y a trop souvent concurrence stérile entre catégories de collectivités territoriales ou entre collectivités territoriales de même niveau pour la mise en œuvre de projets publics qui à la fin devront profiter à tous. La bonne gouvernance suppose de passer progressivement d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle ou coopérative. Cela est particulièrement vrai lorsqu'une collectivité territoriale souhaite développer son attractivité vis-à-vis des entreprises⁸⁹⁶.

La recherche d'une échelle territoriale pertinente correspond aussi à l'objectif de bonne gouvernance. Cela veut dire que la production de biens collectifs locaux doit être concertée entre les différents niveaux de compétence administrative⁸⁹⁷.

b/ Gouvernance et excellence territoriale.

La gouvernance des collectivités territoriales impose de ne plus réduire le territoire à une « agglomération d'activités ». Le territoire doit être en mesure de combiner les ressources internes du développement endogène avec l'installation de projets exogènes.

Quatre principes de management territorial ont pu être découverts :

-La prise en compte simultanée pour l'élaboration et l'exécution des politiques publiques de quatre critères : l'efficacité ; « l'équité » ; la durabilité ; la créativité.

-L'effort pour prendre en compte l'ensemble des acteurs influençant les résultats d'une politique, d'une mesure, d'un projet.

-Une attention particulière pour rendre cohérentes, localement et à plusieurs échelles, les politiques conduites habituellement selon des objectifs sectoriels.

-Un effort pour suivre de manière permanente l'évolution du contexte territorial et les effets des politiques publiques⁸⁹⁸.

La dynamique de développement d'un territoire nécessite de prendre en considération deux aspects : d'abord, il faut se préoccuper de la structure et du fonctionnement du système productif. Cela relève de l'entreprise privée. Le territoire doit se doter d'instruments juridiques et d'infrastructures attractifs pour les milieux économiques.

Ensuite, il faut se préoccuper de l'offre de biens publics locaux et de l'adaptation du capital public aux besoins des habitants et des entreprises, ce qui relève de la gouvernance publique.

La mise en synergie d'un partenariat public privé sera la clé de voute de la réussite et de la performance du territoire.

⁸⁹⁶ . Bazin, S., 1998, « Passage d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques locales d'attraction d'entreprises : le rôle de la gouvernance locale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, pp. 585-606.

⁸⁹⁷ . Guesnier, B., 2003, « De la formation des disparités territoriales à leur correction. Des outils au service de la gouvernance locale », in ouvrage en hommage au Professeur Gaston Gaudard (Fribourg), *L'espace économique mondial et régional en mutation*, Éditions Schulthess, Zurich.

⁸⁹⁸ . Decoutère, S., 1996, « Finalités et modalités du management territorial », in, Decoutère S., Ruegg, J., Joye, D. (sous la direction de), *Le Management Territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.

Avec la gouvernance territoriale, vient la nécessité de reconnaître un pouvoir d'initiative locale aux collectivités⁸⁹⁹. Les vieux concepts de notre droit administratif doivent être revisités : l'État instituant ; le couple déconcentration – décentralisation ; l'autonomie fiscale ; les affaires locales ; le principe de non-tutelle ; l'intérêt général, sont autant de notions qui demandent à être réactualisées au regard des pratiques actuelles et des impératifs de développement, surtout outre-mer où les circonstances, économiques, sociales, environnementales, juridiques... sont particulières. Les imperfections de l'organisation territoriale française, malgré la réforme en cours⁹⁰⁰ et le débat sur la collectivité unique outre-mer peuvent être un frein au développement local des territoires. Ainsi à propos des réformes précédentes : « *l'organisation de ces réformes apparaît comme tétanisé par les phénomènes de concurrence mimétique entre État et collectivités qu'exacerbe la co administration systématique des territoires, mais aussi par la compétition structurelle et le plus souvent stérile entre collectivités elles-mêmes. L'empilement des strates administratives, dont la France n'a pas le monopole, voit ses effets négatifs amplifiés par l'absence de coordination inter-niveaux auquel conduit notre sacro saint principe de non tutelle. De fait, notre organisation politico administrative territoriale (...) ne permet plus de conduite optimale des politiques territorialisées volontaristes nécessaires* »⁹⁰¹.

Une question fondamentale si l'on vise l'excellence territoriale est celle des « *bonnes relations* » de l'institution locale avec l'environnement qui, de concurrentielles peuvent devenir contractuelles de manière à améliorer le fonctionnement et les performances de la collectivité.

De ce point de vue, la contractualisation paritaire paraît fondamentale. Cette contractualisation peut se faire avec d'autres institutions comme par exemple, les contrats de ruralité, les contrats de développement global des territoires, les contrats entre les « *pays* » et les départements et les régions avec intégration dans les volets territoriaux des contrats de plan États-région⁹⁰².

La contractualisation peut aussi consister en partenariat public privé ou en concertation avec les entreprises, les associations, les individus dans le cadre des conseils de développement⁹⁰³.

Il s'agit en définitive pour la collectivité concernée d'être capable d'organiser les ressources locales et de mobiliser les acteurs autour de la finalité d'un projet. Chaque projet pouvant relever d'une définition géographique et administrative différente. Le management public par projets peut être difficile à faire cadrer dans les découpages administratifs rigides.

⁸⁹⁹ . Dubois, J., 2009, *Les politiques publiques territoriales, la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes., p. 183.

⁹⁰⁰ . Verpeaux, M., 2009, « Le rapport Balladur et les nouvelles structures territoriales », in, *Collectivité locales : quelle réforme ?*, La documentation Française, p.9 ; voir aussi : LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁹⁰¹ . Floquet, C. (sous la direction de), 2002, *Pour en finir avec la décentralisation*, Éditions de l'Aube.

⁹⁰² . Voir notamment le XIIIème contrat de projet État Mayotte 2008-2014.

⁹⁰³ . Stoker, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », RISS, n° 155.

2/ L'articulation entre développement local et échelon administratif.

La poursuite par les collectivités territoriales d'un objectif de développement local se confond souvent avec l'objectif plus classique d'aménagement du territoire. À n'en point douter, la gouvernance territoriale entretient des liens étroits avec l'aménagement du territoire défini comme « *la manière dont le pouvoir organise son territoire dans une société donnée* »⁹⁰⁴.

Le cadre des politiques d'aménagement du territoire longtemps et encore dominé par l'État permet de comprendre la complexité de la problématique du développement économique et du développement durable impulsé par le seul pouvoir politique compte tenu de la diversité des territoires. Cela est particulièrement vrai pour les départements d'outre-mer et encore plus pour Mayotte qui de collectivité d'outre mer doit endosser le statut de département.

a/ Le cadre des politiques d'aménagement du territoire.

L'aménagement et le développement durable du territoire dans une économie ouverte à la mondialisation résulte de l'activité conjuguée de tous les acteurs publics et privés.

Les pouvoirs publics en équipant et structurant leurs territoires créent le cadre dans lequel les acteurs privés (entreprises, associations, consommateurs...) vont déployer leurs activités économiques, sociales et culturelles. Les acteurs publics par leur pouvoir de régulation vont aussi peser sur les décisions et les actes des acteurs privés sur le terrain.

-L'État, même s'il a perdu le monopole qui était le sien conserve la faculté de penser l'avenir du territoire, le pouvoir souverain de réguler sur celui-ci l'ensemble des activités publiques et privées et les moyens financiers que lui confère la possibilité de lever les impôts sur l'ensemble du territoire national.

Le rôle de l'État, acteur global de l'aménagement a cependant évolué. À la vision du territoire jacobine au dedans et souverainiste au dehors proposée par la loi Pasqua⁹⁰⁵ va succéder une vision du territoire plus libertaire et européenne avec la loi Voynet⁹⁰⁶.

La modification de l'article premier de la loi Pasqua par la loi Voynet et la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales⁹⁰⁷ montre la prise en considération nouvelle à la fois de l'échelon local et de l'échelon européen.

⁹⁰⁴ . Girardon, J., 2006, *Politiques d'aménagement du territoire*, Ellipses, p. 3.

⁹⁰⁵ . Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁹⁰⁶ . Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

⁹⁰⁷ . Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

L'article 1^{er} de la loi Pasqua était ainsi libellé : « *La politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationales. Elle constitue un objectif d'intérêt général.*

Elle a pour but d'assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de créer les conditions de leur égal accès au savoir. Elle a pour objet la mise en valeur et le développement équilibré du territoire de la République.

À cet effet, elle corrige les inégalités des conditions de vie des citoyens liées à la situation géographique et à ses conséquences en matière démographique, économique et d'emploi. Elle vise à compenser les handicaps territoriaux. Elle fixe des dispositions dérogatoires modulant les charges imposées à chacun. Elle tend enfin à réduire les écarts de ressources entre les collectivités territoriales en tenant compte de leurs charges.

Les politiques de développement économique, social, culturel, sportif, d'éducation, de formation, de protection de l'environnement, du logement et d'amélioration du cadre de vie contribuent à la réalisation de ces objectifs. La politique d'aménagement et de développement du territoire est déterminée au niveau national par l'État. Elle est conduite par celui-ci en association avec les collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de la décentralisation.

L'État assure l'égal accès de chaque citoyen aux services publics. À cet effet, il détermine l'implantation des administrations publiques, les conditions d'accès à distance aux services publics, la localisation des investissements publics qui relèvent de sa compétence, les obligations des établissements, organismes publics et entreprises nationales placés sous sa tutelle et chargés d'un service public.

L'État et les collectivités territoriales ou leurs groupements incitent les personnes physiques et les personnes morales de droit privé à participer à la réalisation des objectifs d'aménagement et de développement du territoire ».

L'article modifié et en vigueur au 19 mars 2011 devient :

« *La politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations.*

Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale, notamment en renforçant la solidarité des entreprises avec leur territoire d'implantation, et à réduire les inégalités territoriales tout en préservant pour les générations futures les ressources disponibles ainsi que la qualité et la diversité des milieux naturels.

Elle assure l'égalité des chances entre les citoyens en garantissant en particulier à chacun d'entre eux un égal accès au savoir et aux services publics sur l'ensemble du territoire et réduit les écarts de richesses entre les collectivités territoriales par une péréquation de leurs ressources en fonction de leurs charges et par une modulation des aides publiques.

Déterminée au niveau national par l'État, après consultation des partenaires intéressés, des régions ainsi que des départements, elle participe, dans le respect du principe de subsidiarité, à la construction de l'Union européenne et est conduite par l'État et par les collectivités territoriales dans le respect des principes de la décentralisation. Elle renforce la coopération entre l'État, les collectivités territoriales, les organismes publics et les acteurs économiques et sociaux du développement.

Les citoyens sont associés à son élaboration et à sa mise en oeuvre ainsi qu'à l'évaluation des projets qui en découlent.

Les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire pour les vingt prochaines années sont définis par l'article 2. Ces choix stratégiques se traduisent par des objectifs énoncés par les schémas de services collectifs prévus au même article.

L'État veille au respect de ces choix stratégiques et de ces objectifs dans la mise en oeuvre de l'ensemble de ses politiques publiques, dans l'allocation des ressources budgétaires et dans les contrats conclus avec les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements et organismes publics, les entreprises nationales et toute autre personne morale publique ou privée, en particulier dans les contrats de plan conclus avec les régions. Il favorise leur prise en compte dans la politique européenne de cohésion économique et sociale.

Ces choix stratégiques et ces objectifs offrent un cadre de référence pour l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements, des agglomérations et des parcs naturels régionaux. Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire doivent être compatibles avec les schémas de services collectifs prévus à l'article 2 ».

Dans ce cadre, les services déconcentrés de l'État jouent un rôle considérable en matière d'aménagement du territoire et de développement durable. Notamment avec la DATAR⁹⁰⁸ (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale). Selon la présentation officielle qui en est faite sur le site internet du Premier Ministre, la DATAR est une « *administration de mission à vocation interministérielle qui prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État et accompagne les mutations économiques en privilégiant une approche offensive de la compétitivité* ».

La DATAR remplit une triple mission : d'abord, elle interroge l'avenir pour, avec la prospective, dégager un « *futur désiré* ». Ainsi a été rédigé le rapport « *Aménager la France en 2020, mettre les territoires en mouvements* »⁹⁰⁹.

Ensuite, elle assume pour le compte de l'État une double interface dans la définition des politiques d'aménagement : avec les collectivités locales d'une part et spécialement avec les régions pour l'élaboration et l'exécution des CPER (contrat plan État Région)⁹¹⁰, mais aussi avec les agglomérations, les pays, parfois même avec les départements ; avec l'Union européenne d'autre part pour coordonner les politiques publiques françaises avec celle de

⁹⁰⁸. Service du Premier Ministre Actuellement dirigée par le Préfet Emmanuel Berthier et mis à disposition du ministre de l'Agriculture, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Bruno Lemaire. (19 mars 2011).

⁹⁰⁹. Guigou, J.-L., 2000, *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement*, La documentation Française.

⁹¹⁰. Voir notamment le XIIIème contrat de projet État - Mayotte (2008-2014).

l'Union pour laquelle elle conseille le gouvernement Français dans la part qu'il prend à sa définition.

Enfin, elle exécute les politiques d'aménagement avec un souci de plus en plus marqué pour l'expérimentation et l'évaluation.

Le fonds mahorais de développement (FMD) de Mayotte d'abord créé par la loi du 11 juillet 2001⁹¹¹, a pour objectif, notamment, de structurer l'économie locale, de soutenir le développement et la modernisation des entreprises ou des secteurs économiques, de stimuler la concurrence et de développer des secteurs stratégiques, sur la base d'un co-financement État/Conseil Général.

-L'Europe joue un rôle grandissant dans l'aménagement des territoires et le développement local. Une bonne gouvernance doit l'intégrer dans ses politiques.

Le schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC) est adopté en 1999 à Postdam à l'issue de la première réunion informelle des ministres en charges de l'aménagement du territoire. « *Le SDEC constitue un cadre d'orientation approprié pour les politiques sectorielles à impact spatial de la Communauté et des États membres, ainsi que pour les collectivités régionales et locales en vue de parvenir à un développement équilibré et durable des territoires européens* »⁹¹².

Les fonds structurels européens jouent aussi un rôle central en matière de soutien au développement des régions et des régions ultra périphériques⁹¹³.

Les outils financiers de la politique régionale européenne sont : le fonds social européen (FSE), le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ; Le fonds européen de développement régional (FEDER) ; l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) auxquels s'ajoute le fonds de cohésion.

Les fonds structurels ont pour objectif le financement de la politique régionale. L'objectif 1 vient en aide aux régions en retard de développement dans lesquelles la réalisation d'infrastructures de base doit stimuler le développement économique et social. La France avec ses départements d'outre-mer : Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion, Mayotte est concernée par cet objectif.

-La région. Les régions métropolitaines et les régions d'outre-mer sont aujourd'hui des acteurs incontournables de l'aménagement du territoire et du développement local. Dans le cadre de la LOADT de 1999⁹¹⁴, le SRADT (schéma régional d'aménagement et de développement du territoire) est élaboré suivant une procédure qui à quelques nuances près est identique dans chacune des régions. De même, le contrat de plan État région (CPER) définit les actions que l'État et la région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan. Les régions d'outre-mer et la Corse bénéficient d'un régime particulier en matière d'aménagement de leur territoire, et par là-même de la protection de leur environnement. Les compétences des régions d'outre-mer ont été fixées par

⁹¹¹ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

⁹¹² . Conclusions du Conseil européen de Potsdam, 10-11 mai 1999.

⁹¹³ . Rakotondrahaso, F. T., 2009, « Mayotte, le statut de Pays et territoire d'outre-mer de l'Union européenne, un pis aller ? », *RJOI*, numéro spécial 2009, « Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département », p. 73.

⁹¹⁴ . Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

la loi du 2 août 1984⁹¹⁵. Celle-ci prévoit que les régions peuvent intervenir en matière d'agriculture, de forêt, de transport, de développement industriel, et établir leur propre plan, ainsi qu'un schéma d'aménagement régional (SAR)⁹¹⁶ qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, mise en valeur du territoire et protection de l'environnement.

-Les départements et les communes. Indépendamment de leurs activités gestionnaire dont certaines ont un impact sur l'aménagement et le développement local : entretien de la voirie départementale ou communale, organisation des services collectifs de transport, départements et communes ont des compétences spécifiques touchant l'aménagement de leur territoire : l'aménagement rural pour le département, l'urbanisme pour la commune.

Le PLU (plan local d'urbanisme) permet aux communes, en contrôlant l'aménagement de l'espace d'en orienter le développement. La planification urbaine, plus précise, plus impérative que la planification de l'aménagement, complète et précise cette dernière. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), malgré l'atténuation de ses effets dans la loi « *urbanisme et habitat* » de 2003⁹¹⁷ n'en continue pas moins de fixer le cadre général du développement spatial de la commune. Mayotte dispose d'un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) adopté en Conseil d'État le 15 janvier 2008. Celui-ci présente d'une part, les facteurs et les enjeux du développement durable à Mayotte et développe d'autre part, les orientations fondamentales.

Le PADD précise notamment la vocation des différentes parties du territoire, les principes de localisation des grandes infrastructures et les orientations particulières relatives au littoral et au milieu marin.

S'adossant au SCOT (schéma de cohérence territoriale), le PLU intègre au niveau communal toutes les dimensions géographiques et historiques du territoire, ses enjeux économiques, écologiques et sociaux.

b/ Complexité des politiques publiques compte tenu de la diversité des territoires.

À l'unicité du territoire national se substitue la diversité des territoires de l'aménagement. Il faut distinguer les territoires institutionnels, siège des pouvoirs, des territoires opérationnels⁹¹⁸.

-On assiste à un certain déclin des territoires institutionnels lié à la perte d'influence du politique sur l'économique, à leur rigidité face aux mobilités de toute nature de la société contemporaine, par la multiplication des territoires opérationnels résultat de la quête incessante des acteurs pour le développement durable et la culture du projet.

⁹¹⁵ . Loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

⁹¹⁶ . Depuis la loi du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, ces collectivités territoriales sont compétentes pour élaborer un schéma d'aménagement régional (S.A.R.), à l'initiative et sous l'autorité du conseil régional. Le SAR est approuvé par décret en Conseil d'Etat. L'Etat dispose d'un pouvoir de substitution à la région, si celle-ci n'établit pas le SAR. dans les délais légalement prévus.

⁹¹⁷ . Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

⁹¹⁸ . Monod, J. ; De Castelbajac, P., 2004, *L'aménagement du territoire*, PUF.

Un territoire institutionnel supporte un pouvoir politique (l'État) ou administratif (Commune, département, région) dont il trace les limites sur le terrain par ses frontières. Frontières politiques ou frontières administratives. Le territoire institutionnel isole les territoires et permet de les identifier.

Le territoire de l'État existe et a toujours une place importante dans l'impulsion du développement, mais il n'est plus tout.

Le déclin du territoire institutionnel de l'État français est amplifié par la construction européenne et la décentralisation. Pour autant, les nouveaux territoires institutionnels qui en résultent, hybrides au niveau européen, purement administratif au niveau décentralisé n'ont pris que partiellement le relais de l'État et de son territoire.

L'Europe, en perpétuelle mutation, spatiale et juridique invoque à propos des collectivités qui la compose le principe de subsidiarité.

Quant aux collectivités décentralisées, leurs territoires se superposent et débordent d'une commune sur une autre, d'un département sur un autre, d'une région sur une autre avec toutes les combinaisons et associations possibles entre les différents niveaux de collectivités administratives.

Ce n'est que lorsqu'elle s'adosse à des obstacles naturels, vallées, îles... que la limite administrative sépare réellement deux territoires.

-Les politiques d'aménagement et de développement durable prennent appui aujourd'hui sur des « *territoires opérationnels* ». On peut relever : le zonage européen : (NUTS) nomenclature des unités territoriales statistiques⁹¹⁹. L'objectif 1 de la politique régionale et de cohésion issu de l'agenda 2000⁹²⁰ concerne les territoires de niveau NUTS II dont le produit intérieur brut par habitant est inférieur à 75% de la moyenne communautaire. Mayotte, une fois devenue département région entrera dans cette catégorie.

Les zonages nationaux avec notamment dans les zones rurales, les territoires ruraux de développement prioritaires (TRDP) dont les parties les plus vulnérables constituent des zones de revitalisation rurale (ZRR). Et dans les zones urbaines : les zones urbaines sensibles (ZUS) ; Les zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU).

⁹¹⁹ . NUTS I : niveau de la grande région ; NUTS II : niveau de la région ; NUTS III : niveau du département ; NUTS IV: pas d'équivalent en France ; NUTS V : niveau de la commune.

⁹²⁰ . Revel A., 1999, Agenda 2000 et découplage : boîte verte, jaune ou bleue ?. In: *Économie rurale*. N°251, 1999. pp. 49-51.

B/ Gouvernance et territoire comme système dynamique organisé.

Au-delà de sa perception administrative et juridique, la notion de territoire se laisse difficilement définir. Il peut être pensé comme un système dynamique organisé dans lequel il doit être tenu compte à la fois des réseaux et des flux.

1/ Le territoire : système dynamique organisé.

Le concept de territoire mérite d'être clarifié surtout dans une perspective qui envisage le territoire en tant que système.

a/ Précisions sur le concept de territoire.

Que devons-nous entendre par territoire ? S'agit-il du local, du régional, ou du national, ou encore d'un niveau intermédiaire ? En fait, il n'y a pas lieu de privilégier un échelon particulier, mais de poser le « *territorial* » par différence avec le niveau global et plus radicalement encore avec la caractérisation a-spatiale qu'empruntent bon nombre de travaux sur le développement durable. Partant, nous nous appuyerons sur la définition plurielle du territoire qu'offre la géographie. La notion de territoire recouvre ainsi trois dimensions différentes mais complémentaires⁹²¹ :

-*Une dimension identitaire.* Le territoire correspond alors à une entité spatiale dotée d'une identité propre. L'identité du territoire est caractérisée par son nom, ses limites, son histoire et son patrimoine, mais aussi par la manière dont les groupes sociaux qui l'habitent se le représentent, se l'approprient et le font exister au regard des autres ;

-*Une dimension matérielle.* Le territoire est conçu comme un espace doté de propriétés naturelles définissant des potentialités ou des contraintes de développement, ou de propriétés matérielles résultant de l'aménagement de l'espace par les sociétés (armature urbaine, réseau de desserte...). Ces propriétés physiques des territoires sont caractérisées par leurs structures et leurs dynamiques temporelles et spatiales ;

-*Une dimension organisationnelle.* Le territoire est défini comme une entité dotée d'une organisation des acteurs sociaux et institutionnels, elle-même caractérisée par des rapports de hiérarchie, de domination, de solidarité, de complémentarité...

⁹²¹ . Laganier, R., Villalba, B., Zuideau, B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*.

b/ Le territoire en tant que système.

Le territoire ne s'entend plus comme un simple échelon spatial parmi d'autres. Il ne correspond pas à un niveau administratif neutre où une politique s'applique selon une démarche hiérarchique descendante.

Le territoire s'impose au contraire comme un construit social permanent⁹²². Il est un système dynamique complexe. Les relations durables de proximité géographique développées entre une pluralité d'acteurs constituent autant de sous-systèmes qui ont leurs propres logiques qui ne devront pas entrer en contradiction avec la logique globale sous tendu par la collectivité publique à l'origine d'un projet de développement local.

Ces relations de « *voisinage* » aboutissent à l'élaboration commune de normes.

En tant que système, le territoire se définit par rapport à son environnement. Il résulte d'un processus de discrimination, d'une dynamique de construction d'un « *dedans* » par rapport à un « *dehors* ». L'essence du territoire est d'être ouvert. Il n'existe que par les échanges et les relations. Il influence et est influencé par un ensemble d'autres espaces dans lesquels il s'inscrit.

Du point de vue systémique, les limites du territoire ne sont plus définies en référence à un statut politico administratif ni comme un fragment du système productif national. Les frontières du territoire sont le lieu d'intersection de réseaux physiques ou humains, formels ou informels, de stratégies et d'interdépendance entre partenaires reliés entre eux. Le territoire est le lieu de production, de négociation, de partage d'un devenir commun.

La nécessité de faire exister un territoire particulier apparaît lorsqu'il s'agit de résoudre un ou des problèmes productifs particuliers ou lorsqu'il faut affirmer une identité ancrer dans la tradition⁹²³. Les mobiles de regroupements des acteurs locaux autour de projets qui participent à la constitution des territoires sont très nombreux et différent selon les spécificités locales. Le système-territoire évolue donc en fonction des interactions unissant ses acteurs, les échanges avec l'environnement, l'évolution même de ces variables. Les processus d'appropriation, de régulation, de construction sociale et identitaire amenant ou non la pérennité et l'auto renforcement du territoire.

Avec la notion de système, le territoire devient un tout cohérent constitué d'un nombre très important de sous systèmes qui sont autant de territoires spécifiques. Le territoire développe sa propre identité, sa propre histoire, sa propre dynamique économique. Il y a une forme « *d'autonomisation* » et d'auto organisation⁹²⁴ qui sont à l'œuvre.

Le territoire est un lieu de relation et d'incertitude inséré dans un environnement changeant. Il est en constante évolution et adaptation. Il ne doit pas être perçu comme un regroupement de zones mais comme un tissu. Le concept de tissu implique un enchevêtrement d'interactions entre des acteurs intégrés dans un réseau et une proximité⁹²⁵.

⁹²² . Leloup F., Moyart L. et Pecqueur B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie Économie Société* 2005/4, Vol. 7, p. 321-332.

⁹²³ . Pecqueur, B., Zimmermann, J.B. (Éditeurs), 2004, *Économie de proximités*, Hermès-Lavoisier.

⁹²⁴ . Krugman, P., 1998. *L'Économie auto-organisatrice*, Collection Balises, De Boeck Université.

⁹²⁵ . Courlet, C., 2008, *L'économie territoriale*, PUG.

2/ La gouvernance des réseaux et des flux.

Le rôle des pouvoirs institutionnels dans la gouvernance et le développement local est en pleine mutation.

La prise de conscience de l'importance des réseaux et des flux conduit les pouvoirs institutionnels à moderniser l'action publique à développer des mécanismes non autoritaires de coordination et de régulation de l'action collective, de gérer l'incertitude, la complexité et les rapports de force.

a/ Le rôle des pouvoirs institutionnels dans la gouvernance des réseaux.

La gouvernance territoriale repose à la fois sur les réseaux et sur les flux. Un réseau est une configuration de connexions entre les différents acteurs avec des flux circulant dans le réseau. Ces flux sont des informations qui circulent entre les différents acteurs de la gouvernance. La stratégie des pouvoirs institutionnels doit correspondre à une délimitation spatiale claire, constituée par une proximité géographique.

L'objectif visé doit être l'identification de problèmes partagés et la recherche de solutions par une coordination coopérative.

Chaque territoire représente un cas particulier. Cela est très vrai pour les départements d'outre-mer et pour Mayotte.

Cependant, des typologies de territoires existent. Elles mettent en évidence un nombre relativement restreint de modèles selon le type d'acteur clé qui domine le processus. Trois principaux types théoriques peuvent être avancés : La gouvernance privée ; la gouvernance institutionnelle ; la gouvernance mixte.

La gouvernance privée correspond au cas où une organisation, une entreprise⁹²⁶, est l'acteur clé du processus de coordination d'une action de développement local.

La gouvernance institutionnelle est le cas dans lequel c'est la puissance publique soit directement soit indirectement par le jeu des collectivités territoriales qui est maîtresse du projet de développement économique local.

Il semble que les départements d'outre-mer et Mayotte, compte tenu de leur forte dépendance à la métropole ressortent principalement de la gouvernance institutionnelle même s'il serait peut-être bon de travailler à une mutation vers un système de gouvernance mixte.

Dans la réalité, il y a souvent gouvernance mixte ou partenariale.

Dans tous les cas, l'État reste un interlocuteur important, régulateur des niveaux administratifs et garant de la redistribution.

La gouvernance locale impose de mettre en place des structures de partenariats complexes entre acteurs orientées vers un objectif commun.

⁹²⁶ . Rousseau, M., 2004, *Management local et réseaux d'entreprise*, Economica.

Cela peut demander une solidarité entre les acteurs du projet de développement local. Trop souvent une concurrence stérile entre acteurs publics de niveaux différents entraîne incohérence, inefficacité, abandon du projet, gaspillage...

Un partenariat orienté vers un projet commun de développement local suppose la collaboration et l'adhésion de groupes d'intérêts divers (chambres de commerce, entreprises, associations professionnelles, organisations patronales et syndicales, société civile, lobbies, élus...) dont les objectifs, les stratégies, les temporalités, les espaces de référence peuvent être différents, voire contradictoires, mais qui contribuent, chacun à sa façon, à la production de facteurs de développement.

Ceci implique des jeux de négociation, de compromis, d'alliances et des rapports de force entre groupes et acteurs divers obéissant à leurs propres logiques d'intérêt⁹²⁷.

b/ Pistes pour améliorer la gouvernance du développement local.

Pour améliorer la gouvernance du développement local, Il faut que les collectivités territoriales en charges de ces questions s'orientent vers des principes de « *bonne gouvernance* » qui tiennent compte de toutes les transformations que subit ou organise le territoire. L'action publique est faite d'un enchevêtrement complexe de principes, d'instruments, d'institutions et de procédures dont on discerne mal la cohérence.

En réalité, quatre principes de « *bonne gouvernance* » doivent être recherchés⁹²⁸ :

-D'abord, plus de transparence dans la gestion des affaires publiques de manière à rendre plus légitime et à moderniser l'action publique. Il faut rationaliser, crédibiliser, moderniser l'action publique. Pour cela, il faut rendre les administrations comptables de leurs actions, donner plus d'indépendance à l'expertise, réduire la bureaucratie, développer la transparence et l'accès à l'information, favoriser la participation aux décisions.

-Ensuite, il serait souhaitable de développer des mécanismes non autoritaires de coordination non hiérarchique. Il y a éclatement des enjeux et des pouvoirs dans les problématiques de développement durable. Cela impose des mécanismes de coordination non hiérarchiques de plus en plus sophistiqués : procédures de négociation, système de partenariat et de contrats, conventions internationales, instruments de médiation, mécanismes de marché (marché de droit à polluer...), accords de subsidiarité...

-Une autre piste consisterait à étendre la rationalité réflexive ou procédurale de manière à mieux appréhender l'incertitude et la complexité inhérentes à toute problématique de développement local. Cela est très vrai dans le domaine de l'écologie et du développement durable. L'action publique doit s'inscrire dans une vision de long terme du territoire et ne pas céder aux facilités ou aux profits de court terme. Concrètement, cela s'est traduit par de nouveaux principes d'action : « *principe pollueur payeur* », « *principe de précaution* »,

⁹²⁷ . Bertrand, N., Gorgeu, Y., Moquay, P., 2001. « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », *Les 3ème journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires*, Paris, 13-14 décembre 2001, p. 18.

⁹²⁸ . Theys, J., 2003, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, Dossier 2.

« *développement durable* » Mais aussi par une extension considérable du champ de la réflexivité dans la prise de décision (études d'impact, calcul économique, évaluation des risques...).

-Enfin, une « *bonne gouvernance* » nécessite une réflexion sur la répartition et l'éventuelle redistribution des pouvoirs dans le territoire. D'un mode de gouvernement où l'État, centralisant les responsabilités, déterminait seul l'action des autres acteurs, on passe à un mode de gouvernement où tous les acteurs concernés exercent collectivement cette responsabilité.

paragraphe 2 : Départementalisation et dynamique endogène à Mayotte.

Vouloir un développement durable respectueux de l'environnement pour Mayotte passe par la prise en compte par l'État central et par le Conseil général de Mayotte de l'importance de la valorisation d'une dynamique économique et sociale endogène⁹²⁹.

Si les choix en matière de développement économique et d'aménagement du territoire doivent intégrer la fragilité des équilibres physiques de l'île, ils doivent aussi être en adéquation avec les logiques, forces et faiblesses de l'organisation de la société mahoraise.

La départementalisation est un processus d'intégration accéléré de Mayotte au droit commun français. Cela représente un défi considérable pour l'organisation traditionnelle de l'économie et de la société mahoraise. Dans une logique de bonne gouvernance du territoire, l'adhésion puis l'appropriation par la population des choix de politiques publiques apparaissent comme des préalables indispensables à leurs réussites à long terme notamment dans leur dimension environnementale.

Comment mettre en place des dynamiques locales de développement face au défi de la départementalisation ? (A)

Une dynamique endogène de développement local devra respecter la centralité des réseaux de solidarité familiaux et locaux. De même, certaines coutumes mahoraises, certaines procédures infra judiciaires de règlement des conflits devront être intégrées ou écartées du droit applicable. Cela ne signifie pas que l'organisation sociale doive rester figée. Des évolutions et une adaptation seront possibles. Il ne faudrait pas en effet qu'entre crainte du marché et rejet de l'État⁹³⁰ le nouveau département de Mayotte se résigne au mal développement. (B)

⁹²⁹ . Sourisseau, J.-M. ; Losch, B. ; Mercoiret, M.-R., 2004, « Les dimensions économiques et sociales du développement durable à Mayotte : pour une approche territoriale », in, Sermet, L. ; Coudray, j., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 617.

⁹³⁰ . Michalon, T., 2001, « Crainte du marché et rejet de l'État, vraies spécificités de l'outre-mer ? », in, Elfort, M. (& al.) (sous la direction de), 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 47.

A/ Le concept de dynamique locale de développement face aux défis de la départementalisation.

La trajectoire historique de Mayotte ces 25 dernières années est marquée par un fort développement et un rattrapage rapide des standards de vie français. Mayotte est passée d'une situation coloniale de pénurie, de précarité et de retard de développement à une situation qui se rapproche de plus en plus des niveaux de développement des pays européens. Les impacts économiques, sociaux et environnementaux d'un tel processus démultipliés par les conséquences d'une poussée démographique exceptionnelle, se traduisent par un bouleversement des perspectives locales. Le concept de dynamique locale de développement très prisé par les tenants de la « *gouvernance territoriale* » suffira-t-il pour permettre à Mayotte de relever les défis liés à la départementalisation ?

1/ Le concept de dynamique locale de développement.

Trop longtemps, l'État et les services déconcentrés se sont lamentés sur une certaine forme « *d'immobilisme local* ». Aujourd'hui tout s'est inversé et les problématiques de développement endogène arrivent au premier plan dans la réflexion sur le développement des territoires.

Dès lors, il faut s'interroger sur ce que recouvre ce concept de développement endogène et voir en quoi ce développement local s'intègre dans le concept plus large de développement durable.

a/ Que recouvre le concept ?

Pour Paul Houée, « *le développement local est une démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné, en relation négociée avec les centres de décision des ensembles économiques, sociaux et politiques dans lesquels ils s'intègrent* »⁹³¹.

De ce point de vue, les dynamiques locales de développement sont multiformes et dépendent des atouts environnementaux et humains des territoires concernés. Cela veut dire dans le cas d'un territoire comme Mayotte qu'il conviendrait de distinguer les potentialités de chaque localité qui ne se confondra pas nécessairement avec la catégorie administrative qu'est la commune afin de recenser et de valoriser les productions et les savoir faire locaux. Dans un souci d'adaptation et de lutte contre l'immobilisme, le développement endogène impose aussi de réfléchir à des innovations juridiques, agricoles, industrielles, techniques, économiques,

⁹³¹ . Houée, P., 2001, *Le développement local au défi de la mondialisation*, L'Harmattan.

sociales, environnementales... qui seraient compatibles avec les modes de vie des populations autochtones.

Cette dynamique locale de développement exige de satisfaire à certains critères. Notamment :

-L'existence d'un « *projet d'avenir* » collectif dans lequel se reconnaissent et auquel adhèrent les acteurs locaux.

-L'existence d'une structure plus ou moins formalisée qui exprime ce projet.

-La volonté des groupes initiateurs de créer une articulation du processus local avec son environnement.

Il convient cependant de noter que la dynamique locale de développement peut être d'origine endogène ou exogène. Cela veut dire que l'État ou les collectivités territoriales peuvent très bien impulser la dynamique locale. Mais cela veut dire aussi qu'il faut encourager l'occurrence de dynamique endogène de développement local.

De même, le point de départ de la dynamique peut être global ou sectoriel.

Le développement local nécessite en tout état de cause la constitution d'un réseau local d'interdépendances publiques et privées.

Pour les collectivités territoriales, c'est l'apparition du maire entrepreneur d'avantage préoccupé de créer un contexte favorable à de nouvelles implantations industrielles ou commerciales que de maintenir le statu quo local⁹³².

Le développement endogène sous-entend généralement deux choses : une valorisation maximale des ressources disponibles localement et une territorialisation de l'activité économique.

Le développement local ne signifie pas cependant nécessairement un rejet systématique du global. Pour se développer localement il faut savoir accepter la pénétration des capitaux étrangers dans l'économie locale ainsi que les investissements réalisés à l'étranger par les entrepreneurs locaux ou encore l'implication des acteurs locaux dans divers réseaux de partenariat internationaux.

Dans cette logique, la problématique du développement local conduit assez naturellement à relativiser la portée de la distinction entre collectivités publiques et acteurs économiques et à poser les bases de la constitution de réseaux. Et l'on peut constater comme cela est le cas avec le contrat de projet État Mayotte 2008-2014 que « *les efforts consentis par de très nombreuses collectivités pour créer ou valoriser une image forte et attractive montre qu'il est aujourd'hui difficile de distinguer les interventions économiques stricto sensu des politiques culturelles, touristiques ou d'environnements* »⁹³³.

La dynamique locale doit passer par la recherche d'un équilibre local fondé sur l'accession à l'autosuffisance. Cette autosuffisance s'appuie à la fois sur des secteurs de spécialisation et sur une authentique diversification de l'activité économiques.

Le développement local grâce à l'intégration des activités qu'il permet peut être vu comme une réponse efficace à la dépendance économique, financière et commerciale des outre-mer français et donc de Mayotte.

⁹³² . Le Bart, C., 1992, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Pedone, p. 9.

⁹³³ . Albertini, J.-B., 1997, *La déconcentration. L'administration territoriale dans la réforme de l'État*, Economica, p. 38. Voir aussi, Le Coq, V., 2009, *Le droit du projet de développement durable de la ville, essai sur l'émergence d'un droit public de la confiance*, PULIM p. 395.

Dans cet esprit ont été développés en métropole des pôles de compétitivité. Ces derniers sont considérés, sur un territoire donné comme la combinaison d'entreprises, de centre de formation et d'unités de recherche. Il est à noter que globalement, le droit de l'environnement et l'économie verte apparaissent comme des vecteurs de croissances futures. Ainsi, les décisions du CIADT⁹³⁴ du 11 mai 2010 retiennent-elles la labellisation de six nouveaux pôles dédiés aux écotechnologies, dans les domaines de l'eau, de la gestion des déchets, de la construction et de l'énergie.

b/ Dynamique locale et développement durable.

Les politiques d'aménagement du territoire sont de plus en plus sensibles à l'objectif de développement durable. La protection et la valorisation de l'environnement sont devenus des thèmes incontournables dans le développement économique des territoires. Les différents décideurs économiques et politiques insistent sur l'importance de la valorisation des ressources endogènes physiques et humaines dans une logique de gouvernance locale⁹³⁵.

La gouvernance locale pose la question du partenariat à mettre en place avec l'État et les autres échelons administratifs territoriaux mais aussi avec les acteurs locaux de l'économie : entreprises, associations...

Concernant l'évolution des partenariats de l'État face aux enjeux du développement durable, le rapport du Commissariat général du plan en 2005 envisageait trois scénarios possibles⁹³⁶ :

- Un scénario dit de subsidiarité territoriale.
- Un scénario dit « *coalition locale et marché* ».
- Un scénario dit « *décision publique et cogestion généralisée* ».

Les deux premiers scénarios envisagent un recentrage de l'État et de l'Union européenne sur les enjeux globaux tels que la réduction des gaz à effet de serre.

Le troisième scénario est caractérisé, pour ce qui concerne les partenariats entre l'État et les autres acteurs publics, par un État qui joue un rôle de coordination doublée d'une forte articulation entre les échelons territoriaux. On observe donc une poursuite des mouvements de décentralisation et de déconcentration assurant un rôle de coordination important à l'État.

La situation difficile de Mayotte du point de vue économique et social et ses fragilités naturelles pourraient nécessiter dans une logique de subsidiarité une intervention forte de l'État par exemple dans le cadre de Directives Territoriales d'Aménagement⁹³⁷. C'est dans cette logique que l'article L. 3551-29 nouveau du code général des collectivités territoriales

⁹³⁴ . Comité Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire.

⁹³⁵ . Ayong-le-Kama A., 2005, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*. Commissariat Général du Plan. Rapport Groupe de travail « ÉQUILIBRES », octobre 2005.

⁹³⁶ . Ayong-le-Kama A., 2005, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*. Commissariat Général du Plan. Rapport Groupe de travail « ÉQUILIBRES », octobre 2005, p. 109-111.

⁹³⁷ . Dans ce cadre, l'État a pour rôle d'assurer la cohérence entre les projets menés à différents niveaux d'échelle et de stabiliser les règles du jeu afin de rendre moins incertain le contexte de décision des acteurs locaux. Il favorise en outre l'instauration de mécanismes d'échange des bonnes pratiques entre les collectivités territoriales.

prévoit l'établissement par la collectivité départementale d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD)⁹³⁸.

La dynamique locale pourra s'appuyer sur la prise en compte de l'environnement et introduire l'écosystème comme échelle pertinente d'action. Il faudra dans la mise en œuvre des politiques publiques de développement durable tenter de réduire les externalités négatives relevant de conflits d'usage et de voisinage autour du partage des actifs environnementaux⁹³⁹.

2/ Les difficultés d'adaptation de Mayotte à une dynamique de développement durable.

Les changements rapides qu'ont imposé la marche vers le droit commun de Mayotte nécessitent une gouvernance territoriale irréprochable impliquant une réflexion collective pour définir un projet de société et un modèle de développement adapté à la situation de l'île. Les perspectives négatives seraient l'aggravation des déséquilibres structurels de la société mahoraise, une hausse du chômage et une dégradation des ressources naturelles. Le développement local est un impératif pour sortir Mayotte de la fuite en avant des transferts publics et limiter l'émigration croissante vers la métropole. Sans cela, les tensions sociales et la pression sur les ressources naturelles tendraient vers la rupture.

a/ Les faibles marges de manœuvres de Mayotte.

La départementalisation intègre les potentialités de Mayotte. Elle doit aussi envisager les fortes contraintes liées aux caractéristiques géographiques, économiques, sociales et institutionnelles de l'île.

Mayotte est en effet une petite économie insulaire soumise à un fort déterminisme géographique : dimension territoriale réduite, faiblesse de la demande intérieure, relief accidenté, fragilité du milieu naturel, biodiversité menacée⁹⁴⁰.

Cette situation particulière de Mayotte limite les possibilités d'économies d'échelle et entraîne des surcoûts, tant pour l'accès aux facteurs de production et aux marchés que, du fait de la fragilité du milieu, en termes d'aménagements et d'infrastructures.

Le choix de la départementalisation s'est traduit par une augmentation rapide des transferts financiers depuis la métropole.

Mayotte depuis 2001 a connu une forte augmentation du niveau de vie de sa population. À la fois grâce à la croissance des revenus mais surtout grâce à la qualité et à la couverture des services publics (protection sociale, éducation santé).

⁹³⁸ . Balarello, J., 2000-2001, *Projet de loi relatif à Mayotte, Rapport n° 361*, (2000-2001), fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juin 2001, Sénat.

⁹³⁹ . Caron A., Torre A., 2006. « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité », *Développement Durable & Territoires*, Dossier 7 : Proximité et Environnement, 23 p.

⁹⁴⁰ . De Miras, C., 1997, « Le développement des petites économies insulaires relève-t-il encore de l'économie de marché ? », *Revue tiers monde*, 1997, XXXVIII (149), p. 79.

La stabilité politique et juridique consécutive à la départementalisation offre une réelle sécurité aux investisseurs potentiels. Cependant cette croissance forte de Mayotte, son rattrapage progressif des standards métropolitains, entraînent un renchérissement des coûts des facteurs et le renforcement des contraintes règlementaires. Cela se traduit par des handicaps de compétitivité par rapport aux concurrents de la région. Sauf à mettre en place un développement endogène fondé sur des avantages comparatifs importants notamment en matière de qualité, les prix mahorais sont trop élevés pour être concurrentiels dans la zone régionale de l'océan indien. De ce point de vue encore, l'économie locale reste dépendante de la commande publique et des transferts de la métropole.

Un rapport de l'IEDOM⁹⁴¹ de novembre 2010 mettait déjà en garde le territoire du risque de croissance du chômage et de la difficulté à constituer une véritable croissance endogène pour Mayotte, il notait également les ressemblances du développement de Mayotte avec celui des autres DOM : *« La politique de rattrapage menée à Mayotte s'est traduite ces dernières années par une croissance économique particulièrement rapide, impulsée quasi exclusivement par les transferts publics et l'accroissement du niveau de vie qui s'en est suivi, et ce malgré le maintien d'inégalités importantes. Cette croissance s'est accompagnée d'un développement des services marchands et des services publics, d'une politique d'embauche prudente de la part des entreprises (afin de contenir l'accroissement des charges de personnel induit par la progression du SMIG) et d'un accroissement du déficit de la balance commerciale. La trajectoire qu'a suivie l'économie mahoraise présente donc, à plusieurs égards, des similitudes avec celles qu'ont connues les quatre DOM depuis la loi de départementalisation de 1946. Compte tenu, d'une part, des contraintes (petite économie insulaire, potentiel limité, dynamisme démographique) et d'autre part, des engagements pris par l'Etat pour les prochaines années, les marges de manœuvre paraissent très limitées pour contenir, sinon réduire, la dépendance de Mayotte à l'égard des financements de l'État et créer les conditions d'un développement économique endogène. L'ampleur et le rythme des mesures envisagées pour ces prochaines années laissent à penser que la dépendance financière à l'égard de la métropole et les déséquilibres observés actuellement devraient encore s'accroître. Un retour sur l'expérience des quatre DOM permet de penser que Mayotte risque d'être confrontée à moyen terme à des déséquilibres économiques et sociaux croissants, au premier rang desquels un taux de chômage officiel en hausse »⁹⁴².*

b/ Les difficultés de l'adaptation institutionnelle.

b1. Les conséquences de la transition institutionnelle vers le statut de département qui commence véritablement avec la loi du 11 juillet 2001 constituent un enjeu majeur d'adaptation pour Mayotte. L'intégration progressive mais rapide dans la République depuis cette date impose des modes de gestion et des corps de règles nouveaux, parfois très éloignés,

⁹⁴¹ . Institut d'Émission des Départements d'Outre-Mer.

⁹⁴² . Barroux, Y., (responsable de la rédaction), 2010, *Mutations et évolutions de l'économie mahoraise à la veille de la départementalisation*, Rapport CERAM, IEDOM, n° 1, Novembre 2010.

voire en opposition avec les pratiques locales. La départementalisation a eu et aura encore des répercussions sur la société mahoraise et son organisation.

Ainsi et pour ne citer que les aspects juridiques les plus débattus, la départementalisation a nécessité une évolution du statut personnel, une réforme de l'état civil⁹⁴³ et du régime de propriété ainsi que l'adaptation de la justice cadiale⁹⁴⁴.

Les références traditionnelles qui irriguent encore la société mahoraise malgré les réformes ne sont pas celles qui sous tendent le modèle de développement importé par Mayotte depuis un quart de siècle.

Les valeurs modernes qui président à l'actuel effort de transposition à Mayotte de la législation française sont presque opposées à celle de la société traditionnelle : autonomie du sujet, égalité en droit, égalitarisme dans le discours politique, distinction rigoureuse entre le profane et le sacré et entre le public et le privé, démocratie représentative comme forme d'organisation politique⁹⁴⁵.

Ces valeurs importées risquent d'être seulement plaquées à la société mahoraise plus que véritablement intégrées.

Les valeurs de la démocratie charriées par la Constitution et le droit français risquent d'être dévoyées à l'usage et de se réduire à une caricature de la philosophie universaliste : matérialisme sans principes, individualisme exacerbé, consumérisme donné en modèle de comportement, idéologie de la croissance productiviste érigée en dogme, assimilation de la démocratie à la simple transparence de tous les actes individuels ou collectifs.

C'est cette cohabitation entre deux modèles sociaux qui constitue le cœur des difficultés futures pour Mayotte. D'une bonne gouvernance du territoire pourra naître une cohabitation plus harmonieuse toute tournée vers la compréhension mutuelle et le rapprochement des positions divergentes.

Sur la question du fonctionnement des institutions locales, la départementalisation avec l'approfondissement de la décentralisation à Mayotte se traduira jusqu'en 2014⁹⁴⁶ par une évolution des relations notamment budgétaires et financières entre les départements et les communes.

L'adaptation institutionnelle revêt deux significations principales : d'une part elle représente un renforcement des liens historiques de Mayotte à la France ; d'autre part elle est la perspective pour la population mahoraise de l'accès à de nouveaux droits économiques et sociaux et d'une amélioration de leur niveau de vie qui devrait se rapprocher de celui des métropolitains et des « *domiens* ».

b2. Les conditions de passage au droit commun pour Mayotte sont précisées dans un avis d'assemblée du Conseil d'État du 20 mai 2010⁹⁴⁷.

⁹⁴³ . Mouriapregassin, C., 2009, « La révision de l'état civil à Mayotte », in, *RJOI*, numéro spécial, *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 99.

⁹⁴⁴ . Sermet, L., 2004, « Pour une réforme de la justice musulmane à Mayotte », in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p.439.

⁹⁴⁵ . Hory, J.-F., 2004, « À propos de quelques coutumes mahoraises. Les procédures infra judiciaires de règlement des conflits », in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 393.

⁹⁴⁶ . Date prévue pour l'application de la fiscalité locale de droit commun à Mayotte.

⁹⁴⁷ . Conseil d'État, Assemblée générale - Avis n°383.887 – 20 mai 2010.

Quatre questions étaient posées par le chef du gouvernement au Conseil d'État :

« 1° Quel sera l'effet du changement de statut de Mayotte sur les textes spécifiques à cette collectivité applicables avant le changement de statut ? Ces textes demeureront-ils applicables aussi longtemps qu'ils n'auront pas été expressément modifiés ou abrogés, y compris lorsqu'ils comportent des différences avec le droit métropolitain qui excéderaient les adaptations qui seront à l'avenir permises par l'article 73 de la Constitution ?

2° Les textes métropolitains adoptés avant le changement de statut dans des matières régies jusqu'à cette date par le principe de spécialité législative mais qui n'entreront en vigueur qu'après cette date seront-ils applicables à Mayotte de plein droit ou ne le seront-ils que s'ils le prévoient expressément ?

3° S'agissant des matières qui sont régies par le principe de l'identité législative depuis le 1er janvier 2008, l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, dispose que les dispositions législatives et réglementaires sont applicables à Mayotte à compter du 1er janvier 2008 « sous réserve qu'elles n'en disposent pas autrement ». Lorsqu'un texte métropolitain ne comporte aucune disposition écartant son application à Mayotte mais que des textes spécifiques à Mayotte régissent la même matière, ces derniers textes doivent-ils être regardés comme maintenus en vigueur par la réserve de l'article L.O. 6113-1 ? En cas de réponse affirmative à cette question, ces mêmes textes resteront-ils applicables après le changement de statut de Mayotte ?

4° Au titre des adaptations permises par l'article 73 de la Constitution, y a-t-il lieu de distinguer, pour l'ampleur des différences possibles par rapport au droit métropolitain, entre les dérogations temporaires et les règles permanentes ? ».

La réponse du Conseil d'État est la suivante :

« Vu la Constitution, notamment ses articles 73 et 74 ; Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L.O. 3446-1 et L.O. 6113-1 ;

Vu la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

Vu l'avis du Conseil d'Etat (section des finances) en date du 29 avril 1947 ;

Est d'avis de répondre dans le sens des observations qui suivent :

Aux termes de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi organique du 21 février 2007 susvisée : « Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes : /1° Impôts, droits et taxes ; /2° Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre ; expropriation ; domanialité publique ; urbanisme ; construction ; habitation et logement ; aménagement rural ; /3° Protection et action sociales ; /4° Droit syndical ; droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; /5° Entrée et séjour des étrangers et droit d'asile ; /6° Finances communales. /Les dispositions législatives et réglementaires intervenant dans les matières mentionnées aux 1° à 6° ne sont applicables à Mayotte que sur mention expresse. /L'applicabilité de plein droit des lois et règlements ne fait pas obstacle à leur adaptation à l'organisation particulière de Mayotte. /Le présent article entre en vigueur le 1er janvier 2008. /Les dispositions législatives et réglementaires intervenues dans les matières soumises, en vertu de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, au régime de l'application de plein droit des lois et règlements sont applicables à Mayotte, à compter de cette date, sous réserve qu'elles n'en disposent pas autrement ».

Aux termes de l'article L.O. 3446-1 du même code : « A compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de « Département de Mayotte » et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ».

Les questions posées par le Gouvernement appellent un examen général des conditions d'applicabilité des lois et règlements à Mayotte à la suite de l'instauration du régime de l'identité législative dans cette collectivité, que ce soit depuis le 1er janvier 2008 en vertu des dispositions précitées de l'article L.O. 6113-1 ou, pour les six matières mentionnées par cet article, en 2011 à la date prévue par les dispositions précitées de l'article L.O. 3446-1. Cet examen doit reconnaître son plein effet au passage au régime de l'identité, dans le respect du principe de sécurité juridique, qui inspirait déjà l'avis susvisé du Conseil d'Etat en date du 29 avril 1947 relatif à l'introduction de ce régime dans les nouveaux départements d'outre-mer.

I. - La réponse à la première question du Gouvernement nécessite d'exposer successivement, en se plaçant à la date d'entrée en vigueur du principe de l'identité législative à Mayotte, les conditions d'application des lois et règlements métropolitains en vigueur avant cette date (a), puis les conditions d'application de ces lois et règlements entrés en vigueur après cette date (b) et enfin les conditions dans lesquelles les textes applicables à Mayotte peuvent faire l'objet d'adaptations à la situation locale (c).

a) *Les textes de droit commun métropolitain entrés en vigueur avant la date d'application du régime d'identité à Mayotte dans une matière déterminée y sont applicables, lorsqu'ils le prévoient et moyennant les adaptations qu'ils prévoient.*

Il résulte des dispositions précitées du dernier alinéa de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, qu'à défaut de mention expresse de leur applicabilité à Mayotte, et en l'absence de dispositions spécifiques déjà applicables à Mayotte régissant cette matière, ils sont applicables à Mayotte à compter du passage de cette collectivité au régime d'identité dans cette matière, sauf, tant que le législateur n'en aura pas décidé autrement, s'ils relèvent d'une des six matières provisoirement maintenues par ce même article sous le régime de la spécialité législative.

Lorsqu'il existe, dans une matière déterminée, des dispositions spécifiques à Mayotte, celles-ci ne sont pas implicitement abrogées, lors du passage au régime de l'identité, par les textes de droit commun alors applicables en métropole et ne mentionnant pas leur applicabilité à Mayotte.

b) *L'instauration, partielle ou générale, dans une collectivité d'outre-mer, du régime de l'identité législative a pour effet d'y rendre applicables les lois et règlements édictés à l'avenir en métropole dans les matières relevant désormais de l'identité, sans qu'il soit nécessaire de prévoir expressément cette applicabilité et moyennant les adaptations qui seraient appelées par les caractéristiques et les contraintes particulières à cette collectivité.*

Comme il a été dit précédemment, les lois et règlements, même d'origine locale, s'appliquant spécifiquement dans une collectivité d'outre-mer relevant du régime de la spécialité législative à la date où cette dernière accède au régime de l'identité législative ne sont pas abrogés par le seul effet du passage à ce régime. Ils y demeurent en vigueur après l'instauration, dans cette collectivité, du régime de l'identité législative aussi longtemps qu'ils ne sont pas modifiés ou abrogés, expressément ou implicitement.

La question posée par le Premier ministre conduit à s'interroger sur le point de savoir dans quels cas une loi ou un règlement entré en vigueur en métropole après le passage d'une collectivité d'outre-mer au régime de l'identité dans une matière déterminée et silencieux quant à son applicabilité à cette collectivité abroge implicitement des dispositions applicables à la même matière et spécifiques à cette collectivité.

A cet égard, il y a lieu de considérer que le texte spécifique local n'est implicitement abrogé que si les nouvelles dispositions métropolitaines procèdent à une réforme d'ensemble des textes législatifs ou réglementaires qui n'étaient pas précédemment en vigueur dans cette collectivité. Ainsi qu'il est dit dans l'avis du Conseil d'Etat en date du 29 avril 1947 susvisé, une modification des dispositions métropolitaines ne saurait, faute de mention expresse, être regardée comme rendant applicables dans cette collectivité les textes modifiés. Une abrogation implicite ne peut procéder que de l'intervention de dispositions nouvelles procédant à une réforme d'ensemble de la matière considérée.

Afin d'écarter toute incertitude sur l'effet implicitement abrogatif des dispositions nouvelles à l'égard des dispositions spécifiques s'appliquant jusqu'alors dans la collectivité concernée, il est souhaitable que les nouvelles dispositions prévoient expressément si elles sont ou non applicables localement et, dans l'affirmative :

- avec quelles adaptations ;

- en abrogeant expressément le droit spécifique antérieur.

c) *La faculté d'adapter les lois et règlements aux caractéristiques et contraintes particulières des collectivités soumises au régime de l'identité législative prévu par l'article 73 de la Constitution s'applique aux seuls lois et règlements en vigueur en métropole et destinés à s'appliquer dans ces collectivités, que ce soit en vertu du régime de l'identité ou en vertu de dispositions y rendant applicables des lois et règlements entrés en vigueur antérieurement à l'accession à ce régime.*

La circonstance que des dispositions spécifiques rendues applicables à Mayotte antérieurement à l'application du régime de l'identité législative dans cette collectivité excèderaient les limites de la faculté d'adaptation prévue par l'article 73 est donc sans incidence sur leur maintien en vigueur. Dans ce cas, le législateur ou l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire conserve la faculté d'apporter des modifications marginales à ces dispositions spécifiques.

Ce n'est que lorsque le législateur ou l'autorité détentrice du pouvoir réglementaire décide de modifier substantiellement des dispositions spécifiques entrées en vigueur dans cette collectivité avant son accession au régime de l'identité législative et qui y sont demeurées applicables après cette accession (comme il a été dit au a), qu'ils doivent respecter les limites du pouvoir d'adaptation, telles qu'elles s'imposent à eux en application des dispositions de l'article 73 de la Constitution (comme il sera dit au IV).

II. *- Lorsqu'une loi ou un règlement adopté en métropole dans un domaine régi aujourd'hui, à Mayotte, par la spécialité législative prévoit que tout ou partie de ses dispositions, ou des dispositions d'un autre texte, ne seront applicables qu'à une date postérieure à celle à laquelle l'article L.O. 3446-1 du code général des collectivités territoriales a prévu que Mayotte sera entièrement soumise au régime de l'identité législative, le régime d'applicabilité de ce texte à Mayotte est celui en vigueur à la date à laquelle ce texte entre en vigueur en métropole. Il en résulte que les dispositions dont l'application a été différée pour l'ensemble du territoire national seront en principe applicables à Mayotte, même sans mention expresse, dans les conditions et sous les réserves énoncées dans la réponse à la question précédente.*

III. *- Pour l'application des dispositions précitées du dernier alinéa de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, les dispositions excluant l'application immédiate à Mayotte, à la date du 1er janvier 2008, des dispositions législatives et réglementaires intervenues dans les matières soumises, en vertu de la loi*

organique n° 2007- 223 du 21 février 2007 susvisée, au régime de l'application de plein droit des lois et règlements, sont constituées :

a) D'une part, des dispositions mentionnant expressément qu'elles ne sont pas applicables à Mayotte ou dans un territoire dont Mayotte faisait partie à la date de leur entrée en vigueur ;

b) D'autre part, ainsi qu'il a été dit dans la réponse à la première question, des dispositions spécifiques déjà applicables à Mayotte, quel que soit le texte dont elles procèdent, régissant la même matière que la loi ou le règlement qui serait devenue applicable à la date du 1er janvier 2008 en application des dispositions du dernier alinéa de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales.

Les dispositions spécifiques ainsi maintenues en vigueur à Mayotte le resteront dans les conditions et pendant la durée précisées dans la réponse à la première question. Il appartiendra au législateur ou aux autorités investies du pouvoir réglementaire de décider, lorsqu'ils le jugeront opportun, de modifier ou d'abroger ces dispositions spécifiques en vue de les rapprocher des dispositions applicables en métropole ou de les remplacer par ces dernières dispositions, tout en respectant les limites du pouvoir d'adaptation qu'ils tiennent de l'article 73 de la Constitution.

Il ne peut qu'être recommandé au Gouvernement de prendre les mesures utiles pour informer les autorités locales et la population des principales dispositions législatives et réglementaires devenues applicables à Mayotte le 1er janvier 2008 en vertu des dispositions organiques rappelées ci-dessus.

IV. - Il résulte des dispositions de l'article 73 de la Constitution que l'adoption de dispositions spécifiques à une collectivité régie par cet article n'est possible que dans la mesure où l'ampleur de ces adaptations est proportionnée aux caractéristiques de la situation locale qu'elles ont vocation à régir.

Peuvent être considérées comme compatibles avec le régime de l'identité législative de l'article 73 ainsi défini, des dispositions nouvelles spécifiques répondant à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

a) Les écarts permanents qu'elles laissent subsister avec le droit métropolitain restent dans les limites de la faculté d'adaptation prévue par l'article 73 ;

b) Même lorsque le droit local, tel que modifié par ces dispositions, demeure profondément dérogatoire à celui de la métropole, l'écart préexistant se trouve réduit dans la perspective d'un rapprochement progressif du droit métropolitain ;

c) Ces dispositions, même très dérogatoires, interviennent pour la période nécessaire à l'adoption des mesures d'organisation rendant possible la mise en œuvre locale d'un régime identique ou proche de celui qui est applicable en métropole.

Par ailleurs, comme il a été dit au c du I, la question de l'adaptation ne se pose pas pour des dispositions se bornant à modifier à la marge le droit local rendu applicable avant le passage de la collectivité au principe de l'identité législative, si dérogatoire soit-il ».

Pour résumer, à compter du 31 mars 2011, le passage au statut de « Département d'outre-mer », régi par l'article 73 de la Constitution implique la généralisation de l'identité législative.

-Les dispositions spécifiques à Mayotte demeurent tant qu'elles n'ont pas été explicitement abrogées ;

-Après le 31 mars 2011, les nouvelles lois et règlements s'appliquent de plein droit à Mayotte. Toutefois, les lois et règlements qui se bornent à modifier des textes qui n'ont pas été étendus à Mayotte sont inapplicables à la collectivité, sauf s'ils procèdent à une refonte d'ensemble du droit applicable.

Le droit ne devrait donc pas changer radicalement du jour au lendemain à Mayotte. La méthode adoptée par le gouvernement consiste à assurer un passage progressif au droit commun. Plusieurs méthodes sont retenues :

-L'abrogation de textes spécifiques à Mayotte ;

-L'extension pure et simple de dispositions applicables en métropole ;

-La modification du champ d'application de textes législatifs qui ne sont actuellement applicables qu'en métropole, le cas échéant avec les adaptations nécessaires ;

-Le recours aux ordonnances pour lesquelles le Gouvernement a été habilité à légiférer par le Parlement notamment par la loi du 7 décembre 2010.

B/ La réception des coutumes mahoraises dans la dynamique de développement insufflée par la départementalisation.

Si une dynamique de développement fondée sur la préservation et la valorisation de l'environnement est envisageable et prometteuse pour Mayotte, c'est peut-être parce que la protection de l'environnement et les règles qui en dérivent ne sont pas en opposition frontale avec les coutumes de Mayotte et ne heurtent pas la conception de la société mahoraise encore fondée sur la prééminence des réseaux familiaux⁹⁴⁸.

1/ Développement local et centralité des réseaux de solidarité familiaux et locaux.

Pour relever le défi du développement durable à Mayotte le processus de départementalisation devra tenir compte et valoriser les réseaux familiaux et l'espace villageois. En effet, la société mahoraise donne encore une large place aux liens solidaires. L'implantation du droit commun issu du passage au principe d'identité législative sur ce terrain social particulier sera difficile.

a/ L'importance des réseaux familiaux et du cadre villageois dans la société mahoraise.

La société mahoraise est d'abord rurale et fondée sur le lignage. La femme joue un rôle fondamental du fait de l'application des principes de matri linéarité et de matri localité.

Malgré sa volonté d'intégration rapide au droit métropolitain, Mayotte a conservé ces deux caractéristiques apportées par les populations africaines⁹⁴⁹.

L'organisation sociale est matrilocale, ce qui veut dire que chaque individu naît et habite chez sa mère (ou dans sa ligne maternelle : tante, grand-mère). Sous ce principe, les mères cherchant à installer leurs filles près d'elles, les villages s'étendent en formant un espace familial plus ou moins étendu. C'est par le village de sa mère que l'individu a son statut social de natif (*munyeji*) et tous les droits politiques, sociaux et religieux qui lui sont attachés. C'est là aussi qu'il trouve avec ses « *conscrits* » (*wana wa hirimu*) les liens de solidarité, notamment les devoirs et droits liés au groupe d'âge (*shikao*), extrêmement important dans l'organisation sociale mahoraise.

La matrilinearité se manifeste par l'identification de l'individu à un matriclan. La particularité étant que malgré la subordination à l'homme par le droit musulman, la femme

⁹⁴⁸ . Sourisseau, J.-M. ; Losch, B. ; Mercoiret, M.-R., 2004, « Les dimensions économiques et sociales du développement durable à Mayotte : pour une approche territoriale », in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 617.

⁹⁴⁹ . Hory, J.-F., 2003, « L'introduction à Mayotte du système patronymique », in, Allibert, C., (sous la direction de), 2003, *Regards sur Mayotte*, Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO), 2003, coll. Etudes Océan Indien, Centre d'Etude et de Recherche sur l'Océan Indien Occidentale (CEROI).

soit propriétaire de la maison. De même, le droit d'utiliser sans les aliéner certains terrains ne se transmet que « *par le ventre* ».

Par leur mariage, les hommes entrent dans un matrilignage différent du leur. Ils ont alors un statut social inférieur à celui qu'il possédaient dans leur village d'origine. Ils sont « *wadjeni* » au village de leur épouse. C'est-à-dire invités au sens figuré et étrangers au sens propre.

Cette organisation sociale très différente de l'organisation familiale en métropole a des conséquences économiques : de façon très schématique, l'unité de résidence, articulée autour de la femme constitue la base des activités économiques hors salariat développées à Mayotte : agriculture, pêche, commerce, artisanat.

C'est cette réalité que la gouvernance locale devra gérer et tenter d'inscrire dans le droit commun.

La logique familiale mahoraise débouche sur une socialisation très large des produits du travail. Ainsi, par exemple, les produits alimentaires issus de l'agriculture sont consommés par une communauté dépassant le ménage nucléaire, les membres du groupe de filiation pouvant, sous certaines conditions, récolter des produits dans des parcelles mises en valeur par d'autres parents. Cela n'est pas toujours très efficace d'un point de vue économique et peut parfois conduire à des dégradations environnementales liées à une sur exploitation.

De même, les dons à des personnes extérieures à la famille, s'ils obéissent à des règles différentes, sont tout aussi généralisés. Aucun mahorais ne cherche vraiment à se soustraire à ce système d'échange qui ne correspond pas aux canons de la science économique moderne fondés sur la recherche en toute circonstance de l'intérêt particulier⁹⁵⁰.

Autre trait marquant de la société mahoraise, les réseaux de solidarité s'expriment prioritairement à l'échelle du village. Les mahorais ont en effet un fort sentiment d'appartenance à cette communauté.

Un pouvoir coutumier réglant pour partie les relations interpersonnelles au sein de la communauté villageoise s'y exerce bien souvent, parallèlement au pouvoir politique et administratif des maires et autres élus locaux.

Si l'intégration dans la république accorde de plus en plus de poids aux pouvoirs communaux et centraux, les logiques villageoises continuent de surdéterminer le raisonnement stratégique des acteurs locaux. Une gouvernance efficace devra en tenir compte.

b/ La prise en compte du local dans le développement durable de Mayotte.

L'enjeu de la gouvernance locale pour Mayotte est bien la construction collective d'un modèle de développement adapté aux particularismes locaux et simultanément ancré dans la République.

⁹⁵⁰ . Barthès, C., 2001, *Changement institutionnel à Mayotte : transition ou métissage ? La recomposition des pratiques agricoles et foncières face à une politique de développement*, Rennes, Thèse ENSA Rennes, Économie de l'agriculture et des ressources.

En effet, malgré la flexibilité et les capacités d'adaptation et de résistance de la société mahoraise ; malgré la fonctionnalité de ses systèmes de solidarité réciproque, l'ampleur des défis que Mayotte a à relever est considérable.

L'adaptation à marche forcée au droit commun métropolitain comporte des risques de ruptures sur les plans économiques, sociaux et environnementaux. Si ces défis sont connus et reconnus comme nous le détailleront dans le chapitre VI, leur prise en compte effective dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques est généralement partielle.

Les débats sur l'analyse de la situation de l'île et sur son avenir n'associent pas encore assez les différentes catégories d'acteurs locaux.

Enfermés dans des logiques sectorielles et soumis à l'urgence de la gestion du court terme, les choix stratégiques sont trop souvent exogènes et les spécificités de la collectivité traitées au cas par cas, avec comme objectif un alignement le plus complet possible sur les normes de la métropole.

Les tentatives de réelles innovations en matière de politiques publiques sont rares. Pourtant il pourrait survenir des effets potentiellement négatifs d'une mise aux normes républicaines trop stricte et trop rapide face à la permanence des modes de régulation sociale anciens.

Il importe en premier lieu d'aborder de manière objective et sans concession les réalités physiques, macroéconomiques, politiques et institutionnelles de l'île. Sans un partage et une prise de conscience collective des contraintes et des défis actuels, et de leurs implications en termes de hiérarchisation de l'action publique, la dérive réglementaire de « l'alignement » se poursuivra avec le risque d'une déconnexion croissante entre les choix stratégiques des élus locaux et de l'administration et les aspirations profondes de la société mahoraise.

Dans une logique de participation la plus large possible des acteurs dans les choix territoriaux, il convient de s'appuyer davantage sur les dynamiques existantes. L'enjeu est bien de renouveler les logiques d'intervention vers un accompagnement des dynamiques plutôt que vers la création *ex nihilo* de structures inspirées de modèles exogènes.

En matière d'agriculture mais aussi dans les autres secteurs de l'économie, identifier et caractériser des ensembles homogènes de dynamiques locales à l'échelle des villages ou des groupes de villages aurait du sens pour les acteurs locaux⁹⁵¹.

Les approches environnementales gagneraient aussi à un repositionnement pertinent des échelles d'intervention. Comme pour les aspects économiques et sociaux, une construction ascendante des politiques partant de l'expression des besoins des populations permettrait un dialogue sur les objectifs et attentes réciproques des partenaires concernés.

Il ne faut pas déconnecter les problématiques environnementales des autres centres d'intérêts des acteurs locaux pour ne pas perdre la richesse d'une approche intégrée des problématiques du développement durable.

L'ancrage des choix publics de développement et de protection de l'environnement dans la réalité mahoraise avec ses spécificités et ses besoins propres permettrait une meilleure valorisation des richesses naturelles et culturelles de Mayotte.

⁹⁵¹ . Ruault, J., 1996, *L'invention collective de l'action*, L'harmattan.

La référence à un système de valeur plus ancré dans le local pour le développement économique durable de Mayotte est peut être une opportunité à saisir. La trajectoire historique et institutionnelle de Mayotte, ses multiples apports sociaux culturels⁹⁵² donnent à Mayotte une identité et une structuration économique et sociale particulière.

La coexistence de modes de coordination inscrits dans les réseaux familiaux et villageois et de modes de coordination se référant au corps de règle métropolitain est une caractéristique majeure du territoire.

Cette mixité et sa traduction sur les plans juridiques, économiques, sociaux, environnementaux, culturels, politiques, ou religieux forment ce que le groupe local de réflexion sur l'avenir institutionnel de Mayotte avait appelé dans un des premiers rapports sur le sujet : le « *bloc de mahorité* »⁹⁵³.

La gouvernance locale devra prendre garde à ne pas trop privilégier une vision dichotomique du développement dans laquelle des modèles externes (métropolitains) sont appliqués sans tenir compte des bénéficiaires potentiels locaux.

Il ne faudrait pas que en voulant un intégration trop rapide au corpus juridique métropolitain, Mayotte oppose de manière trop radicale les pratiques et régulations modernes aux coutumes et procédures traditionnelles. La difficulté consistera à articuler des politiques de développement en phase avec les atouts du territoire et avec sa réalité.

2/ Les coutumes et les procédures infra judiciaires de Mayotte à l'épreuve de la départementalisation.

Parmi les coutumes et institutions mahoraises dont la gouvernance territoriale devra tenir compte, il y a des institutions spécifiques fondées sur des dynamiques collectives structurées et des procédures infra judiciaire de règlement des conflits qu'il faudra la aussi intégrer au droit commun.

La gouvernance locale devra intégrer et valoriser ces dimensions proprement mahoraises pour éviter qu'une assimilation trop brutale ne conduise à une perte de l'identité mahoraise et à des frustrations culturelles et religieuses qui aboutiraient à un raidissement⁹⁵⁴.

a/ Les institutions spécifiques de Mayotte.

Un certain nombre de dynamiques collectives fonctionnent sans statut officiel à Mayotte. Ces structures cohabitent en marge du cadre légal et réglementaire de la République.

⁹⁵² . Allibert, C., 1984, *Mayotte, plaque tournante et microcosme de l'océan Indien occidental : son histoire avant 1841*, Paris, Anthropos ; Blanchy, S., 2003, *La vie quotidienne à Mayotte*, L'Harmattan ; Martin, J., 2010, *Histoire de Mayotte : département français*, Les Indes savantes.

⁹⁵³ .Bonnelle, F., (sous la direction de), 1998, *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte : rapport au secrétaire d'État à l'outre-mer*, la documentation française.

⁹⁵⁴ . Interview de Philippe Boisadam « Mais que faire de Mayotte ? » du 13 avril 2009, Mayotte 1^{ère}.

Ces structures continuent à être très actives dans le cadre villageois. Il est possible de les distinguer en quatre catégories :

Les associations liées aux manifestations religieuses et à leur organisation (daïre, mouliidi, deba, maoulida shengue), souvent via l'appartenance à une confrérie religieuse (Twarika), les structures horizontales fondées sur l'âge, le sexe et généralement le quartier (shikao), les groupes solidaires d'épargne organisés en tontine (shikoa) et les organisations liées aux activités économiques (pêche, commerce en groupe, artisanat).

Les deux premiers types d'institution sont très importants à Mayotte et les individus peuvent difficilement s'y soustraire. Ces structures représentent le cadre institutionnel d'expression des formes d'entraide solidaire qui se nouent entre les villageois. Elles sont aussi le lieu et support privilégié des sanctions, généralement lourdes de conséquences, à l'encontre de ceux qui ne respectent pas les droits et obligations fondamentaux de la vie communautaire.

Les structures familiales ou villageoises peuvent constituer dans certains cas la base, l'ossature de projets économiques. Elles permettent de relever des défis modernes tout en conservant des modes d'adhésion, de régulation et de contrôle ancrés dans les logiques coutumières favorisant leur durabilité.

D'une manière générale, l'analyse de ces formes d'organisation révèle la capacité des habitants à faire face de manière collective et autonome à certains de leurs besoins économiques et culturels.

Le développement durable de Mayotte tout en favorisant l'occurrence de secteurs économiques modernes importés de la métropole, doit inscrire les coutumes et institutions locales dans son champ. Les institutions coutumières villageoises ne sont pas nécessairement un frein au développement économique. Elles peuvent au contraire constituer une base plus acceptable pour les populations pour un nouveau modèle de développement.

b/ Les procédures infra judiciaires de règlement des conflits à Mayotte et la départementalisation⁹⁵⁵.

Malgré la départementalisation et la marche vers le droit commun que cela implique pour Mayotte, la population mahoraise reste particulièrement attachée à la primauté de la communauté sur les individus et à la prééminence des valeurs spirituelles sur les valeurs matérielles.

Les nouvelles règles issues du droit commun n'empêchent pas les mahorais de continuer à régler une bonne partie des conflits qui apparaissent entre eux selon des procédures traditionnelles qui tendent principalement à rétablir l'unanimité au sein du groupe social concerné par le conflit.

Le principal objet des règles processuelles mises en œuvre par les réseaux traditionnels d'autorité est de rétablir un ordre social. Cet ordre social est souvent considéré comme immuable, souvent très hiérarchisé, mais unanimement accepté par les populations.

⁹⁵⁵ . Hory, J.-F., 2004, « À propos de quelques coutumes mahoraises, Les procédures infra judiciaires de règlement des conflits » in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 393.

Ces procédures infra judiciaires de règlements des conflits ne portent pas directement sur des problématiques environnementales, elle concernent plutôt l'ordre social mahorais. On peut citer :

-Yaseni⁹⁵⁶ et Badiri,⁹⁵⁷ les enquêtes de Dieu : il s'agit de la lecture solennelle de sourates et versets du coran comme moyen d'élucidation d'affaires délictuelles ou criminelles.

-Utolwa Mjini, le bannissement⁹⁵⁸.

-Uzina Gungu, la stigmatisation de l'inceste.

-Mau, l'amende civile (pour réparation d'un préjudice causé par l'inexécution d'une obligation).

-Utsaha Radhi, la demande de pardon.

-Suluhi, la réconciliation (permet de rétablir l'ordre préexistant).

La départementalisation de Mayotte avec le développement rapide qu'elle a entraîné et qui est appelé à s'accélérer pourra-t-elle intégrer les valeurs de cet ordre social traditionnel ?

Les références coutumières de Mayotte reposent sur des valeurs qui peuvent quelquefois entrer en contradictions avec les valeurs de la République et d'un État de droit. Ces coutumes sont organisées autour de valeurs admises jusque là comme des références pertinentes par la quasi-totalité de la population : primat de la communauté sur l'individu, valorisation de la solidarité même si elle s'oppose à la liberté, hiérarchie sociale acceptée et peu changeante, imprégnation de toute la vie civile par les principes religieux.

Ces références traditionnelles ne sont pas celles qui sous-tendent le modèle de développement que Mayotte a importé depuis un quart de siècle de la métropole.

Les valeurs « modernes » qui inspirent l'actuel passage au statut de département d'outre-mer sont presque opposées à celles de la société mahoraise : autonomie du sujet, égalité en droit, égalitarisme dans le discours politique, distinction rigoureuse entre le profane et le sacré, distinction entre le public et le privé, démocratie représentative comme forme d'organisation politique.

Ces valeurs modernes peu contestables en elles-mêmes doivent être progressivement intégrées au corpus juridique mahorais. La difficulté est et sera de ne pas se contenter de plaquer ces valeurs sur la société mahoraise sans que celle-ci ne les aient intériorisées.

Sans quoi, les valeurs de la République se dévoieront et tomberont dans une réduction caricaturale difficilement compatible avec un projet de développement durable et de protection de l'environnement : matérialisme sans principe, individualisme sans foi ni loi, consumérisme donné en modèle de comportement, idéologie de la croissance productiviste considérées comme un objectif en soi, assimilation de la démocratie à la simple transparence de tous les actes individuels ou collectifs.

Un équilibre nouveau empruntant à la mémoire collective des mahorais, à leurs coutumes et institutions propres mais intégrant les principes « modernes » du droit métropolitain doit être recherché pour fonder le développement de Mayotte sur des bases juridiques durables.

⁹⁵⁶ . Sourate XXXVI du Coran.

⁹⁵⁷ . Sourate III du Coran.

⁹⁵⁸ . Blanchy, S., 2000, *La vie quotidienne à Mayotte archipel des Comores*, L'Harmattan.

SECTION II

FINANCES LOCALES ET GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE À MAYOTTE

Selon Philippe Moreau Defarges, la gouvernance serait l'enfant de l'abondance et de la démocratie. Elle s'oriente naturellement vers des problématiques environnementale : « *La gouvernance vise à gérer l'abondance et ses problèmes. Comment maintenir la dynamique de création de richesses ?... Mais aussi de quelle manière prendre en considération les raretés de l'abondance : air, eau, espace ?* »⁹⁵⁹.

La notion de gouvernance s'inscrit dans la même mouvance que celle qui a permis l'essor du concept de développement durable. Il s'agit dans la gouvernance comme dans le développement durable de prendre en considération toutes les dimensions de la modernisation économique. Aussi bien ce qu'elle crée (produits, service) que ce qu'elle détruit (notamment dégâts écologiques).

Ensuite, la gouvernance va au-delà du simple gouvernement, elle doit penser aux générations futures. Elle est censée promouvoir une démarche globalisante.

Dans l'idée de gouvernance, l'État ou la collectivité territoriale ne sont plus des entités fermées et souveraines ne rendant de compte qu'à elles-mêmes. De ce point de vue, les collectivités territoriales sont des instruments au service des populations et non l'inverse. Cette nouvelle façon de concevoir l'action publique débouche sur deux revendications très fortes des populations :

D'abord une demande de plus en plus grande de démocratie. Il y a un impératif démocratique nouveau dans le concept de gouvernance. Cela veut dire, et cela concerne Mayotte, qu'il faudra certainement à l'avenir être très rigoureux sur les modalités et la réalité de la participation des populations à la définition et à la mise en œuvre des projets publics structurants pour le territoire. La notion de gouvernance implique plus de transparence dans le déroulement de l'action publique. D'où l'importance de l'audit qui est sensé garantir le maximum de vérité grâce à la production de documents exacts et certifiés. Le contrôle de la gestion publique locale mahoraise par la chambre régionale des comptes de Mayotte entre dans cet impératif. (§ 2 : Le contrôle de la gestion publique locale mahoraise)

Ensuite, la gouvernance implique un impératif gestionnaire. Cet impératif appelle une gestion au plus près des problèmes locaux. Cela est particulièrement important pour les DOM qui sont pour de nombreuses raisons déjà évoquées (insularité, éloignement, environnement économie, culture, religion...) dans des situations particulières. Avec le concept de gouvernance, les acteurs directement impliqués sont posés comme les plus aptes à traiter une question. Cela va de pair avec la départementalisation qui donne une autonomie nouvelle à la

⁹⁵⁹ . Moreau Defarges, Ph., 2003, *La gouvernance*, QSJ, p. 23.

collectivité territoriale de Mayotte. Les questions d'intérêt général qui concernent un territoire ne peuvent plus être traitées d'en haut par un État lointain et peu au fait des problématiques locales. La gouvernance suppose une coalition pertinente de décideurs qui regroupe des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des associations environnementales, des entreprises... concernés par le projet. Les finances locales des collectivités territoriales sont dépendantes de la fiscalité. C'est pourquoi, la fiscalité locale à Mayotte et son bon fonctionnement après la départementalisation a une importance considérable pour l'avenir du territoire et son développement. Il faut cependant reconnaître par avance, même si c'est pour le déplorer, qu'en matière de fiscalité, les préoccupations environnementales *stricto sensu* sont peu présentes. (§ 1 : Finances publiques et fiscalité à Mayotte).

Paragraphe 1 : Finances publiques et fiscalité à Mayotte.

Les Finances publiques et la fiscalité qui en est la source ont une importance considérable dans le développement d'un territoire. Il faut reconnaître que la fiscalité environnementale n'a pas été une préoccupation première dans l'histoire de la fiscalité française. Ce n'est que très récemment que la puissance publique s'est emparée des questions environnementales sur le plan fiscal⁹⁶⁰.

De même, la problématique du développement durable est absente des justifications présentées de la fiscalité.

Quand la loi prévoit des mesures fiscales pour Mayotte comme cela est le cas par exemple dans la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, cela ne concerne généralement pas l'environnement mais plutôt l'économie et le fonctionnement infrastructurel des territoires⁹⁶¹.

Le budget de Mayotte pourrait être mieux orienté vers la protection de l'environnement et le développement durable. La départementalisation avec la rationalisation de la fiscalité qu'elle implique sera un défis considérable à relever par Mayotte compte tenu des difficultés budgétaires du territoire.

Après l'examen du budget de Mayotte et de ses difficultés (A), nous chercherons en quoi la départementalisation sera un défi fiscal pour Mayotte. Devant les défis économiques, démographiques, sanitaires et sociaux à relever par Mayotte, il est tentant de penser que l'environnement et le développement durable resteront un objectif secondaire. (B)

⁹⁶⁰ . Albert, J.-L., « La dimension environnementale dans l'histoire fiscale française », *RFFP*, Avril 2011, p. 5.

⁹⁶¹ . Augé, Ph., 2001, « Les dispositions relatives aux finances locales dans la loi d'orientation pour l'outre-mer », in, Elfort, M., (& al.), 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, Quelles singularités dans la France et l'Europe ?*, PUAM, p. 361.

A/ Le budget du département de Mayotte et ses difficultés.

Le budget du département de Mayotte est décomposé en dépenses de l'État, qui représentent la part la plus importante, finances propres de la collectivité départementale, c'est-à-dire aujourd'hui du département, et finances propres des communes qui restent encore aujourd'hui trop peu développées. L'examen des nombreux avis de la chambre territoriale des comptes de Mayotte⁹⁶² éclaire les grandes difficultés budgétaires de Mayotte et ne sont pas un bon présage pour la perspective d'une implication sans faille du nouveau département dans les problématiques environnementales et de développement durable. Cela est encore plus vrai pour les communes qui sont souvent dans une situation financière difficile.

1/ Présentation du budget de Mayotte.

Le budget de Mayotte est consultable à la préfecture de Mayotte. Il a fait en effet l'objet d'un arrêté préfectoral n°2011-646 portant règlement du budget primitif 2011 du Département de Mayotte⁹⁶³.

Il présente un déficit de 60 millions d'euro et nécessite des mesures de redressement. Cet état de fait renforce les difficultés sociales que rencontre Mayotte après son entrée dans le statut de département. Les difficultés budgétaires du nouveau département sont renforcées par la crise de 2008 qui n'incite pas le gouvernement français à être généreux avec les départements d'outre-mer. Dans ce contexte tendu, le droit de l'environnement et le développement durable passent au second plan.

a/ Évolution du budget de Mayotte.

Le budget de l'État à Mayotte qui représentait un volume de dépenses civiles de près de 500 millions d'euros en 2008 est en augmentation régulière⁹⁶⁴.

⁹⁶² . Chambre territoriale des comptes de Mayotte.

⁹⁶³ . arrêté préfectoral n°2011- 646 portant règlement du budget primitif 2011 du Département de Mayotte.

⁹⁶⁴ . Source INSEE.

Les dépenses de l'État à Mayotte (en millions d'euros)	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007
Dépenses directes	329,5	351,5	398,5	13,4 %
Dont dépenses directes de fonctionnement	306,5	329,3	372,3	13,1 %
Dont dépenses directes d'investissement	23,0	22,2	26,2	18 %
Dotations aux collectivités locales	70,9	78,3	88,8	13,4 %
TOTAL	400,4	429,8	487,3	13,4 %

Les finances de la collectivité départementale (en millions d'euros)	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007
Recettes réelles de fonctionnement	223	240	272	13,3 %
Dépenses réelles de fonctionnement	192	225	256	13,8 %
Recettes réelles d'investissement	12	143	77	-46,2 %
Dépenses réelles d'investissement	70	77	109	41,6 %

Les finances des communes (en millions d'euros)	2006	2007	2008	Évolution 2008/2007
Recettes réelles de fonctionnement	54,7	70,3	75,9	8,0 %
Dépenses réelles de fonctionnement	51,4	59,2	72	21,6 %
Recettes réelles d'investissement	33,2	31,9	45,0	41,4 %
Dépenses réelles d'investissement	35,6	38,6	56,2	45,6 %

Le budget⁹⁶⁵ reste cependant insuffisant compte tenu de la très forte croissance de la population et de l'introduction programmée des aides sociales métropolitaines non encore servis à Mayotte Comme le RSA. Les recettes de fonctionnement de Mayotte pour 2011 s'élèvent à 231 763 753,55 euros alors que le total des dépenses de fonctionnement est de 286 920 787,63 euros. Cela représente un déficit de fonctionnement de 55 157 034,08 d'euro.

En ce qui concerne les recettes et les dépenses de la section d'investissement du budget de Mayotte, elles sont respectivement de 80 335 733,11 d'euro pour les recettes et de 85 621 277,56 d'euro pour les dépenses. La encore il y a un déficit de 5 285 544,45 d'euro.

Au total, le résultat du budget 2011 du département de Mayotte présente un déficit de 60 442 578,53 euro⁹⁶⁶.

⁹⁶⁵. Oliva, E., 2006, « La préparation, le vote et l'exécution des budgets locaux », in, Roux, A., (sous la direction de), 2006, *Finances publiques*, la documentation française, p. 138.

⁹⁶⁶. Arrêté N° 2011 – 646 du 29 août 2011, Préfecture de Mayotte.

La cours régionale des comptes remarque que « *le budget primitif pour l'exercice 2011 ne comprend pas les mesures suffisantes au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le cadre de la poursuite du plan de redressement* »⁹⁶⁷. Ce plan avait été décidé en 2010 au vue de la dégradation des comptes. La CRC considère que « *le déficit de la section de fonctionnement est supérieur à celui prévu par le plan de redressement* ».

En effet, le budget 2009 de la collectivité territoriale de Mayotte avait alors été arrêté par le Préfet de Mayotte avec un déficit très important de 92 191 016 euros.

Dans son avis n° 10-17B du 2 juillet 2010, la chambre régionale des comptes après un examen détaillé des budget 2009 et 2010 constatait : « (...) *que la collectivité départementale de Mayotte n'a pas respecté l'ensemble des engagements pris dans la convention de restructuration financière signée le 22 décembre 2009 avec l'État, notamment celui de produire un plan d'action transcrit dans un tableau des effectifs correspondant à l'estimation la plus juste des besoins, et celui de supprimer les 'contrats courts'* » ; « *que de manière générale, une surestimation des ressources et une sous estimation des dépenses, ce qui entache son budget de graves insincérités* ».

De même la CRC :

-« *Invite solennellement la collectivité à ne pas engager de dépenses au-delà des crédits votés* ;

-*Rappelle la nécessité impérieuse d'élaborer un véritable plan pluriannuel d'investissement, outil stratégique de son développement* ;

-*Engage la collectivité départementale de Mayotte à limiter sérieusement son train de vie et à poursuivre les efforts nécessaires en vue du rétablissement de l'équilibre de son budget* ;

-*Propose, dans les limites de l'instruction, un plan de redressement pluriannuel 2010-2013 du budget de la collectivité départementale de Mayotte, à compétences constantes (...)* »⁹⁶⁸.

La convention de restructuration financière du 22 décembre 2009 et l'avis de la CRC du 2 juillet 2010 avaient établi un plan de retour à l'équilibre à l'horizon 2013, selon l'échéancier suivant⁹⁶⁹ :

	Résultat de clôture de la section de fonctionnement	Résultat de clôture de la section d'investissement	Résultat global de clôture
2011	-31 765 084 euros	-7 825 389 euros	-39 590 473 euros
2012	-18 769 351 euros	-6 132 864 euros	-24 902 215 euros
2013	-851 924 euros	-4 767 142 euros	-5 619 066 euros

La cours régionale des comptes considère qu'en prenant en compte les résultats 2010 et les prévisions 2011 que les perspectives économiques et financières dégradées en matière de recettes nécessitent de prolonger le plan jusqu'en 2014, ainsi que des efforts accrus en matière de rigueur budgétaire.

⁹⁶⁷ . Avis n° 10-17B, Chambre territoriale des comptes de Mayotte, 2 juillet 2010.

⁹⁶⁸ . Avis n° 10-17B, Chambre territoriale des comptes de Mayotte, 2 juillet 2010, p. 11.

⁹⁶⁹ . Avis n° B 11-19, Chambre régionale des comptes de Mayotte du 9 août 2011.

On peut comprendre que dans ce contexte budgétaire tendu et orienté vers les efforts de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes, la question de l'environnement et des investissements dans ce domaine apparaisse au second plan. La lecture des avis de la Chambre régionale des comptes nous montre que trop souvent Mayotte n'a pas utilisé l'entièreté des sommes prévues pour les investissements afin de limiter le déficit global du budget. Hors, l'investissement dans les infrastructures et l'économie du territoire est souvent lié à des problématiques de protection de l'environnement et de développement durable du territoire.

b/ Les implications de la départementalisation sur le budget de Mayotte.

Selon le site officiel du ministère de l'intérieur, « *Pour la population, la départementalisation représente avant tout de nouveaux droits et devoirs. Cette évolution sera progressive et adaptée, afin de ne pas bouleverser les équilibres économiques et sociaux* ».

Concernant le budget du département de Mayotte, les plus importantes adaptations auront lieu en matière sociale, économique et fiscale.

Du point de vue social, le gouvernement considère « *qu'il n'est ni possible ni souhaitable de verser immédiatement les prestations sociales au même taux qu'en métropole ou dans les autres DOM* ». Et cela pour ne pas conduire à une déstabilisation de l'économie et de la société « *compte tenu notamment du faible niveau de l'activité salariée* ».

Le Revenu de Solidarité Active (RSA), l'allocation de parents isolés et l'allocation de solidarité spécifique seront mis en place à compter de 2012 et leur niveau devrait être fixé à environ le quart de ce qu'ils représentent en métropole ou dans les autres DOM. Le rattrapage progressif des niveaux métropolitains devrait se faire sur vingt ans. Dans le même sens seront introduit et peu à peu revalorisé, les prestations pour adultes handicapés et les personnes âgées ; l'allocation de logement social ; les assurances sociales (maladie, retraite, accident du travail...) seront augmentées au même rythme que les cotisations sociales sur les salaires et les revenus.

De même, à partir de 2011, la nouvelle collectivité pourra délibérer afin de demander les transferts de compétences pour les routes, les constructions scolaires du second degré et la gestion des personnels TOS de l'éducation nationale (le Conseil général, en déficit depuis 2009, sera vraisemblablement prudent).

En ce qui concerne l'économie et la fiscalité, les droits de douane et certains impôts, comme l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, n'abonderont plus le budget de la nouvelle collectivité mais le budget de l'État comme c'est le cas en métropole et outre-mer.

La fiscalité de droit commun (taxe d'habitation, taxes foncières pour les propriétaires, taxe sur les ordures ménagères...) entrera en vigueur au plus tard au 1^{er} janvier 2014, supposant notamment le calcul de la compensation des pertes de recettes du département. Les communes bénéficieront ainsi de ressources directes.

Cette fiscalité de droit commun suppose la valorisation des parcelles du cadastre et des constructions, la fiabilité de l'état civil et l'instauration d'adresses.

Un fonds de développement économique, social et culturel sera créé à partir de l'actuel fonds de développement (comme nous l'avons déjà évoqué).

Enfin, un décret d'application de la loi relative au département de Mayotte, concernant les investissements et le budget de la collectivité a été publié au journal officiel du 30 mars 2011⁹⁷⁰.

La notice du décret qui concerne les personnes de droit public et de droit privé en relation avec le département de Mayotte dispose : « *le présent décret étend à Mayotte, avec les adaptations nécessaires, les règles de droit commun du code général des collectivités territoriales concernant le département. À ce titre, il définit l'organisation et le fonctionnement du comité local préparatoire aux travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges et la composition de la conférence départementale d'harmonisation des investissements. Les autres adaptations visent la détermination de la valeur des immobilisations figurant au budget de la collectivité, et les remboursements de frais applicables aux élus départementaux* »⁹⁷¹.

2/ Les difficultés budgétaires des communes du nouveau département de Mayotte.

La situation financière des communes de Mayotte ressemble avec encore plus de difficultés à celles des départements d'outre-mer⁹⁷².

Alors que Mayotte se débat dans une crise économique et sociale sans précédent en raison du coût de la vie, il est étonnant de constater à la lecture du « *document de politique transversale outre-mer annexé au projet de loi de finance pour 2012* »⁹⁷³ que Mayotte est le département le moins aidé en terme de budget par le gouvernement. Ainsi, la dépense budgétaire totale de l'État par mahorais s'élève à 3613 euros alors qu'elle est en moyenne de 5613 euros par habitants dans les quatre autres départements d'outre-mer⁹⁷⁴. Cela se répercute sur le budget des communes qui est particulièrement faible à Mayotte.

a/ Les problèmes communs des finances communales des départements d'outre-mer.

À la lecture du rapport de la Cour des comptes sur la situation financière des communes des départements d'outre-mer, on se rend compte que la plupart des problèmes

⁹⁷⁰ . Décret n° 2011-346 du 28 mars 2011 pris pour l'application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, JORF n°0075 du 30 mars 2011 page 5541, texte n° 54.

⁹⁷¹ . Décret n° 2011-346 du 28 mars 2011 pris pour l'application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

⁹⁷² . *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*, juillet 2011, Rapport public thématique, Cours des Comptes.

⁹⁷³ . *Document de politique transversale projet de loi de finances pour 2012, Outre-mer.*

⁹⁷⁴ . 5403 euros par habitant en Guadeloupe ; 6425 euros par habitant en Guyane ; 5570 euros par habitant en Martinique ; 5056 euros par habitant à la Réunion. et pour information, 12684 euros par habitant à Saint-Pierre et Miquelon.

soulevés se retrouvent à propos des communes de Mayotte qui au moment de l'écriture du rapport n'était pas encore un département d'outre-mer.

Ainsi, le défaut de fiabilité des budgets et de fiabilité des comptes lié à des atteintes fréquentes à l'image fidèle de la situation financière ou à des manquements aux obligations de transparence budgétaire et financière ont souvent conduit la chambre régionale des comptes de Mayotte à dessaisir les communes de l'exécution de leurs budget au profit du Préfet⁹⁷⁵.

Les communes de Mayotte souffrent aussi de la faiblesse de la fiscalité directe et de leurs ressources propres. En attendant la réforme de la fiscalité qui devrait survenir en 2014, les finances des communes de Mayotte sont dépendantes des transferts du département. Cela les rend peu autonomes et ne les incitent pas à la bonne gestion.

Il faut aussi remarquer que les politiques communales sont souvent difficilement soutenables. Notamment les politiques de personnel peuvent apparaître comme dispendieuses et inadéquates. Ce qui est vrai pour le département de Mayotte comme pour ses communes : dépenses de personnel trop élevé ; effectifs trop nombreux ; effectifs âgés, peu encadrés et de faibles technicité ; présence de trop nombreuses entorses aux règles statutaires de la fonction publique ; gestion trop imprécise et opaque des effectifs communaux : « *La forte croissance des charges de fonctionnement des communes d'outre-mer pose la question de la « soutenabilité » des politiques qui les sous-tendent. Les masses salariales augmentent plus rapidement que les ressources, ce qui conduit à une rigidité croissante des charges de structure et à une diminution de l'épargne. Cette tendance, perceptible dans l'ensemble national, est très marquée dans les DOM* »⁹⁷⁶.

Dans le même sens, les communes des départements d'outre-mer ont un investissement souvent trop limité. Dans certains cas, c'est l'importance des dépenses de fonctionnement, non compensées par des recettes suffisantes, qui limite ou même rend impossible l'existence d'une capacité à investir. L'investissement est seulement soutenu par les subventions reçues. Il y a un insuffisant recours à l'intercommunalité. Enfin, il y a souvent une gestion insuffisamment rigoureuse de la programmation et du financement des équipements. Fréquemment, les Conseils municipaux votent des budgets d'investissement irréalistes et non financés.

Devant la situation préoccupante des communes de Mayotte, les questions de l'environnement et du développement durable semblent secondaires. En réalité, les projets d'investissements structurants sont directement liés aux problématiques du développement durable. Le problème est que souvent ces investissements bien que programmés tardent à se concrétiser. Ainsi, Le président de l'AMM⁹⁷⁷ regrette que de nombreux projets sur les communes ne voient pas le jour. « *On ne voit toujours pas venir les travaux prévus par le Contrat de projet. On ne sait pas à qui s'adresser pour réaliser ces projets : le Conseil général ou l'État ? Certaines communes sont prêtes à recevoir les infrastructures, mais elles n'ont pas d'interlocuteurs* »⁹⁷⁸.

⁹⁷⁵ . Pour la seule année 2010, cela concerne les communes de : Bouéni ; Koungou ; Kani-Keli ; Pamandzi ; M'Tsangamoudji ; Acoua ; Sada ; Tsingoni ; Chirongui. Source chambre territoriale des comptes de Mayotte.

⁹⁷⁶ . *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*, juillet 2011, Rapport public thématique, Cours des Comptes, p. 51.

⁹⁷⁷ . Association des Maires de Mayotte.

⁹⁷⁸ . Ibrahim Boinahery, Maire de Tsingoni et président de l'AMM.

b/ La situation de faiblesse des finances communales de Mayotte.

Selon un rapport d'information du Sénat de 2008⁹⁷⁹, « *Les communes de Mayotte présentent une situation financière structurellement dégradée, caractérisée par une insuffisance de ressources de fonctionnement et des problèmes permanents de trésorerie.*

Leurs capacités budgétaires demeurent faibles, leurs recettes réelles de fonctionnement par habitant étant trois fois moins élevées en moyenne que dans les communes de métropole ».

Dans l'attente de l'introduction à Mayotte du droit fiscal métropolitain, prévue en 2014, les ressources des communes sont largement dépendantes de la dotation globale de fonctionnement⁹⁸⁰.

La loi du 11 juillet 2001 a mis en place comme nous l'avons déjà évoqué un fonds intercommunal de péréquation (FIP) revu par la loi organique DSIOM de février 2007 qui prolonge cette spécificité jusqu'au passage au droit commun fiscal, c'est-à-dire en 2014 s'il n'y a pas de retards.

C'est l'article L.O. 6175-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit les modalités selon lesquelles ce fonds sera abondé. Il reçoit une quote-part des impôts, droits et taxes perçus au profit du budget général du département de Mayotte, à l'exception des centimes additionnels de l'impôt sur le revenu des personnes physiques prévus au premier alinéa de l'article 40 de la loi du 11 juillet 2001. Cette quote-part ne peut être inférieure à 20% desdites ressources.

. Le décret n° 2011-1484 du 8 novembre 2011 fixe pour l'année 2011 la quote-part des ressources du budget du département de Mayotte destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation. L'article 1^{er} du décret est ainsi rédigé : « *La quote-part des ressources du budget du Département de Mayotte énumérées à l'article LO 6175 du code général des collectivités territoriales susvisé et destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation est fixée pour l'année 2011 à 20 % du total des impôts, droits et taxes inscrits au budget primitif 2011 du Département de Mayotte, dont la liste et les montants figurent en annexe au présent décret.*

Elle tient compte du produit des impôts, droits et taxes effectivement perçus constaté au compte administratif 2009 de la collectivité départementale de Mayotte »⁹⁸¹.

Les ressources de la section de fonctionnement du FIP sont réparties entre les communes de Mayotte pour 70 % au prorata de leur population légale telle que constatée au dernier recensement et pour 30 % au prorata de leur superficie (art. L.O. 6175-4 du CGCT).

Les ressources de la section de fonctionnement sont destinées à financer des projets d'investissements communaux ou intercommunaux dans les domaines de la voirie, de

⁹⁷⁹ . Hiest, J.-Y. ; André, M. ; Cointat, C. ; Détraigne, Y., 2008, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*, Rapport d'information n° 115 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 novembre 2008, Sénat.

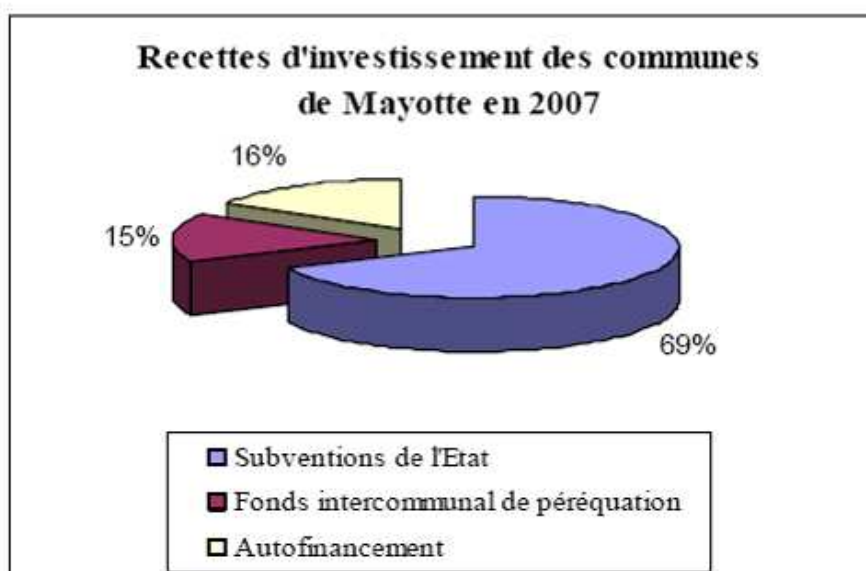
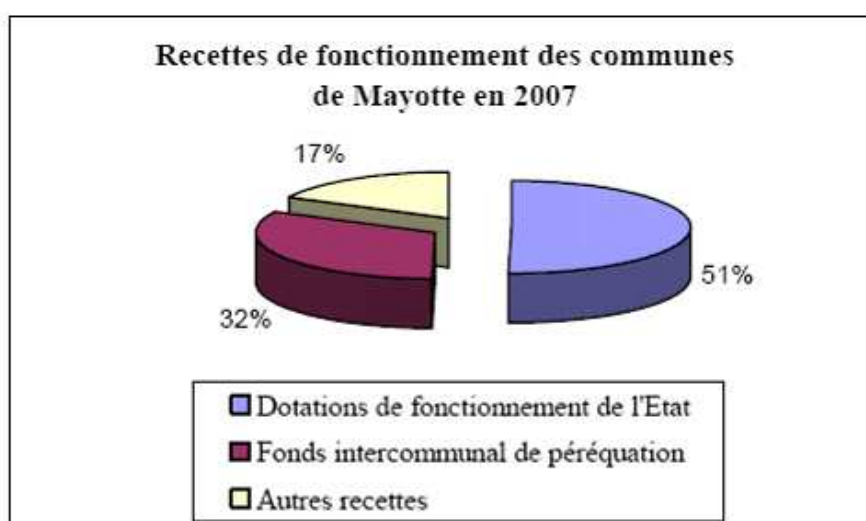
⁹⁸⁰ . La DGF représentait 50% des recettes des communes en 2007.

⁹⁸¹ . Décret n° 2011-1484 du 8 novembre 2011 fixant pour l'année 2011 la quote-part des ressources du budget du Département de Mayotte destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation JORF n°0261 du 10 novembre 2011 page 18943, texte n° 73.

l'éclairage public, des grosses réparations des écoles, de l'adduction d'eau potable, de la collecte et de l'élimination des déchets, de l'assainissement et des équipements culturels et sportifs (art. L.O. 6175-5 du CGCT).

On comprend que ces ressources concernent directement l'environnement et le développement durable. Leurs faiblesses rend difficile voire illusoire une action vraiment efficace dans ces domaines.

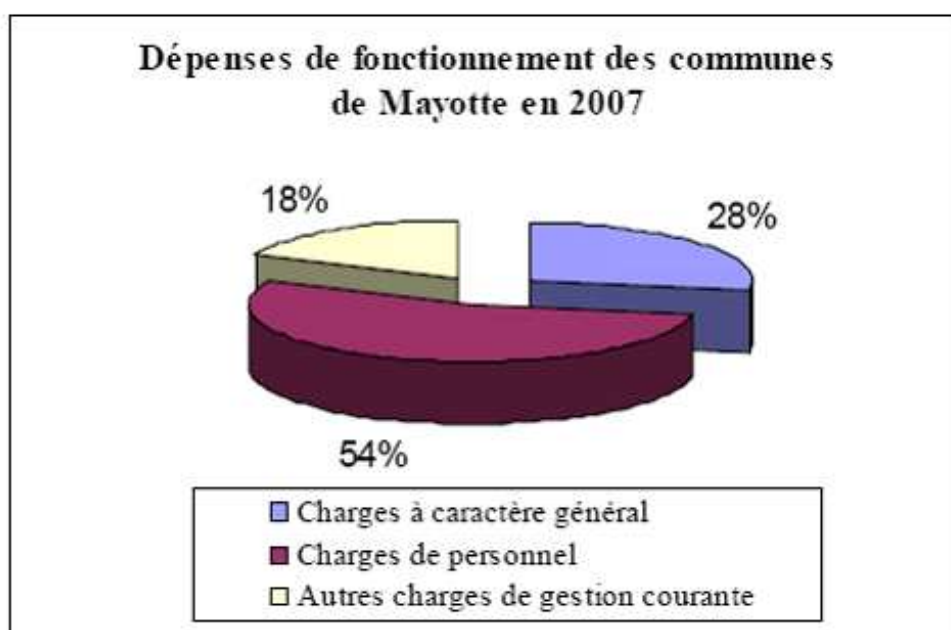
La part fonctionnement de ce fonds (22,76 millions d'euros en 2007) représente 32 % des recettes de fonctionnement des communes, qui s'élèvent au total à 70,49 millions d'euros en 2007. La part investissement (6,61 millions d'euros en 2007) représente 15 % de leurs recettes d'investissement, qui atteignent au total 42,8 millions d'euros en 2007.



Sources⁹⁸²

⁹⁸² . Hyst, J.-Y. ; André, M. ; Cointat, C. ; Détraigne, Y., 2008, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*, Rapport d'information n° 115 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 novembre 2008, Sénat.

Dans ces conditions, malgré les besoins croissants de services publics et d'investissements structurant, les communes n'ont pas les moyens financiers suffisants pour rattraper leur retard et encore moins pour réaliser des projets ambitieux et coûteux liés à la protection de l'environnement et au développement durable. La difficulté des communes de Mayotte s'accroît encore lorsque l'on constate l'augmentation mécanique de leurs dépenses de fonctionnement du fait de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance local et de la prise en charge de nouveaux services liés à la décentralisation.



Sources⁹⁸³

Là encore, la capacité d'autofinancement de la plupart des communes est nulle, et les investissements réalisés sont subventionnés au-delà de 90%.

De manière récurrente, toutes les communes de Mayotte connaissent des problèmes de trésorerie. Trop souvent le paiement des salaires des employés municipaux est retardé les derniers mois de l'année ; les fournisseurs des communes eux aussi subissent des retards de paiement de plusieurs mois.

Ces problèmes sont liés à l'insuffisance des budgets communaux mais aussi au manque de professionnalisme des services communaux chargés de la gestion financière et du suivi des investissements.

Il y a souvent un décalage dans le temps entre la réalisation des investissements communaux et le versement des subventions de l'État ou du département. De plus, les banques refusent aux communes de Mayotte la mise en place de financements relais dans des conditions juridiques et financières acceptables.

⁹⁸³ . Hyst, J.-Y. ; André, M. ; Cointat, C. ; Détraigne, Y., 2008, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*, Rapport d'information n° 115 (2008-2009) fait au nom de la commission des lois, déposé le 27 novembre 2008, Sénat.

B/ La difficile « transition fiscale » à Mayotte.

L'accord sur l'avenir de Mayotte du 27 juin 2000 indiquait dans son troisième alinéa que « *le système fiscal et douanier sera modernisé pour se rapprocher du droit commun et tenir compte des besoins liés au développement économique et social de Mayotte. Une fiscalité communale sera progressivement créée* ».

Cette disposition a été consacrée dans la loi du 11 juillet 2001⁹⁸⁴. Elle prévoyait l'application de la loi fiscale à Mayotte lors du renouvellement des conseils municipaux.

Mais cette échéance n'a pas été respectée et elle a été reportée au 1^{er} janvier 2014 par la loi DSIOM du 21 février 2007⁹⁸⁵.

La fiscalité à Mayotte était jusqu'à présent très centralisée, elle va devoir se rapprocher du droit commun c'est-à-dire d'un système plus décentralisé.

La fiscalité applicable à Mayotte a été mise en place par deux textes : la convention Franco-Comorienne de 1970⁹⁸⁶ et l'ordonnance du 1^{er} avril 1981⁹⁸⁷.

Ces deux textes sont à l'origine d'une fiscalité spécifique à Mayotte. La fiscalité de droit commun des collectivités territoriales n'est pas applicable à Mayotte. Toutes les recettes fiscales sont prélevées au profit du seul département.

Dans ce contexte d'adaptation et de mise en conformité du droit fiscal mahorais avec le droit commun métropolitain, il convient de s'interroger sur la pertinence de la transformation de la fiscalité directe locale en fiscalité environnementale à Mayotte.

1/ La fiscalité de Mayotte à l'épreuve de la départementalisation⁹⁸⁸.

L'adaptation de la fiscalité est un défi pour le nouveau département de Mayotte. Il nécessite un préalable de mise à jour des législations administratives liées à l'impôt et une réflexion sur la nouvelle répartition de l'impôt.

⁹⁸⁴ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

⁹⁸⁵ . Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

⁹⁸⁶ . Convention Franco-Comorienne du 27 mars et 8 juin 1970. Cette convention a été signée pour d'éviter les doubles impositions et établir des règles d'assistance réciproque en matière d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les successions, de droits d'enregistrement et de droits de timbre.

⁹⁸⁷ . Ordonnance n°81-296 du 1 avril 1981 relative au régime fiscal et douanier de Mayotte.

⁹⁸⁸ . Mohamed, N., 2009, « La fiscalité locale à Mayotte à l'épreuve de la départementalisation », *RJOI*, n° spécial, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101^{ème} département, p.175.

a/ Les adaptations législatives et administratives nécessaires à l'adoption du système fiscal de droit commun à Mayotte.

L'adoption du système fiscal de droit commun à Mayotte oblige à adapter un certain nombre de dispositions.

Les textes qui donnent une compétence fiscale et financière à la collectivité départementale de Mayotte devront être abrogés.

L'article 68 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoyait l'abrogation de l'ordonnance du 1^{er} avril 1981 en cas d'application à Mayotte au 1^{er} janvier 2007 du code des impôts. La loi DSIOM du 21 février 2007 a reporté cette application au 1^{er} janvier 2014.

À cette date, les textes qui s'appliquent aux collectivités locales métropolitaines dans le domaine financier et fiscal⁹⁸⁹ devront être étendus à Mayotte.

Beaucoup d'impôts locaux présents en métropoles auront du mal à entrer en vigueur à Mayotte à cause de blocages administratifs, humains, matériels.

-La taxe d'habitation et les taxes foncières impliquent qu'une valeur locative soit attribuée à tous les logements, aux parcelles de terrain et à tous les équipements de Mayotte.

-La problématique de l'état civil rejoint celle de la fiscalité dans la mesure où il faut connaître l'identité des populations que l'on souhaite imposer.

-Des problèmes d'adressage existent encore à Mayotte : l'identification des rues et des résidences est encore en cours.

-Le cadastre est à compléter : sa fonction documentaire est remplie mais pas sa fonction fiscale.

-Les services qui doivent gérer ces questions ne sont pas encore mis en place.

-Un effort devra aussi être fait sur le recensement des entreprises existantes sur l'île. En effet, il arrive que le nombre d'entreprises recensées par la CCI ne corresponde pas au nombre d'entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés.

-Enfin, les mahorais auront du mal à supporter une nouvelle imposition compte tenu des difficultés sociales dans lesquelles se débat l'île depuis trop longtemps. Les contribuables mahorais sont très peu nombreux. Le nombre d'actifs en mesure de payer les impôts est très faible. À l'heure actuelle, la population subit une imposition indirecte importante. Cela est d'autant plus vrai que le prix des produits de consommation est très élevé et qu'il a même été l'une des causes des manifestations populaires pour le maintien du pouvoir d'achat de septembre et octobre 2011.

Le service des douanes devra aussi être adapté. L'entrée en vigueur du code des douanes communautaire devra être préparée. Le code des douanes mahorais⁹⁹⁰ devra se rapprocher du code des douanes communautaire⁹⁹¹. La nomenclature douanière applicable à Mayotte devra s'aligner sur celle de l'Union européenne.

⁹⁸⁹ . Robert, F., 2006, « La fiscalité locale », in, Roux, A., (sous la direction de), 2006, *Finances publiques*, La documentation française, p. 120.

⁹⁹⁰ . Code des douanes de Mayotte.

⁹⁹¹ . Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire.

Au total, Le code général des impôts devrait entrer en vigueur à compter de 2014 (taxe foncière, taxe d'habitation et contribution économique territoriale). Par ailleurs, le gouvernement a accepté que Mayotte bénéficie en 2014 de la taxe spéciale sur les carburants et de l'octroi de mer⁹⁹², recettes fiscales des régions d'outre-mer. L'adoption de L'octroi de mer par Mayotte risque de poser des problèmes de compatibilité avec le droit communautaire.

Compte tenu du caractère foisonnant de la fiscalité locale métropolitaines⁹⁹³ : 55 impôts sont affectés aux collectivités territoriales sans compter les prélèvements de type redevance, qui sont de nature tarifaire ; Les principaux impôts susceptibles de s'appliquer à Mayotte en 2014 seront :

- la taxe foncière sur les propriétés non bâties.
- la taxe foncière sur les propriétés bâties.
- la taxe d'habitation.
- la contribution économique territoriale (CET).
- l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.
- la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).
- la TVA et FCTVA (Taxe sur la valeur ajoutée et Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée).

b/ La nouvelle répartition du produit de l'impôt et les dépenses afférentes.

La mise en place en 2014 de la nouvelle fiscalité à Mayotte va bouleverser la répartition actuelle des impôts.

Jusqu'à maintenant c'est la collectivité départementale, c'est-à-dire aujourd'hui le département qui était le seul bénéficiaire de l'impôt. À partir de la mise en place de la réforme et de la concrétisation fiscale de la départementalisation, les communes disposeront de ressources propres qui leur permettront de disposer de marges de manœuvre et de réaliser des projets d'investissement.

Le budget des communes ne dépendra donc plus exclusivement du département et des dotations de l'État qui très souvent arrivent avec retard.

Concernant la contribution économique territoriale qui a remplacé la taxe professionnelle, elle sera inégalement répartie sur le territoire mahorais. En effet, la plupart des entreprises sont concentrées dans la ville de Mamoudzou. C'est donc cette commune qui recevra la majorité du produit de cette taxe.

Il faut remarquer qu'en attendant 2014, c'est au livre V *dispositions applicables au département de Mayotte* du nouveaux du code général des collectivités territoriales que l'ont trouve les dispositions concernant les finances de la collectivité de Mayotte. La fiscalité reste très dérogatoires par rapport au droit commun applicable aux départements. En effet, il n'y a

⁹⁹² . Garrigos, Ph., 1999, « L'avenir du statut fiscal : un défi pour la survie d'un tissu économique des départements français d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y. , Auby, J.-F., (sous la direction de), 1999, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 239.

⁹⁹³ . Rober, F., 2006, « la fiscalité locale », in , Roux, A., (sous la direction de), 2006, *Finances publiques*, La documentation française, p. 120.

pas de fiscalité étatique à Mayotte, impôts directs et indirects étant perçus au profit de la seule collectivité territoriale.

Concernant les dépenses, elles sont précisées à l'article L. 3542-1 du CGCT. Cet article dispose : « *Ne sont pas obligatoires pour le Département de Mayotte les dépenses mentionnées aux 7°, 8°, 10° bis, 11° et 14° de l'article L. 3321-1*

Les cotisations au régime général de la sécurité sociale en application de l'article L. 3123-20-2 et les cotisations au régime de retraite des élus en application de l'article L. 3123-21, mentionnées au 3° de l'article L. 3321-1, s'entendent des cotisations obligatoires pour l'employeur au titre du régime de sécurité sociale applicable à Mayotte.

La participation au service départemental d'incendie et de secours, mentionnée au 12° du même article L. 3321-1, s'entend des dépenses du service d'incendie et de secours et comporte la contribution au financement de la formation dispensée aux officiers de sapeurs-pompier volontaires par leur établissement public de formation.

Sont également obligatoires pour le Département de Mayotte :

1° Les dépenses dont il a la charge en matière de transports et d'apprentissage à la date de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général de Mayotte en 2011 ;

2° Toute dépense liée à l'exercice d'une compétence transférée par l'État à compter de la même date »⁹⁹⁴.

Les alinéa, 7°, 8°, 10 bis , 11° et 14° de l'article L. 3321-1 concernent respectivement :

- Les dépenses de fonctionnement des collèges.
- La participation du département aux dépenses de fonctionnement des instituts universitaires de formation des maîtres
- Les dépenses relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie.
- Les frais du service départemental d'épizooties.
- Les dépenses de construction et grosses réparations des collèges.

Toutes ces dépenses nouvelles devraient alourdir les charges du département de Mayotte à partir de 2014 et rendre la gouvernance du territoire encore plus difficile.

Quant aux recettes, elles sont prévues à l'article L.3543-1 du CGCT qui dispose : « *Pour leur application à Mayotte, les articles L. 3332-1, L. 3332-2 et L. 3332-3 sont ainsi rédigés :*

"Art. L. 3332-1. - Les recettes fiscales de la section de fonctionnement comprennent le produit des impositions de toute nature affectées au Département ou instituées par lui."

"Art. L. 3332-2. - Les recettes non fiscales de la section de fonctionnement comprennent notamment :

"1° Le revenu et le produit des propriétés du Département ;

"2° Le produit de l'exploitation des services et des régies du Département ;

"3° Le produit du droit de péage des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à la charge du Département, des autres droits de péage et de tous les autres droits concédés au Département par des lois ;

"4° Les dotations de l'Etat ;

⁹⁹⁴ . Article L. 3542-1 CGCT modifié par la Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, article 4.

"5° Les subventions de l'Etat et les contributions des communes, de leurs groupements et des tiers aux dépenses de fonctionnement ;

"6° Les autres ressources provenant de l'Etat, de l'Union européenne et d'autres collectivités ;

"7° Le produit des amendes ;

"8° Les remboursements d'avances effectués sur les ressources de la section de fonctionnement ;

"9° Le produit de la neutralisation des dotations aux amortissements ;

"10° La reprise des subventions d'équipement reçues ;

"11° Les dons et legs en espèces hormis ceux visés au 7° de l'article L. 3332-3."

Art. L. 3332-3. - Les recettes de la section d'investissement comprennent notamment :

"1° Le produit des emprunts ;

"2° La dotation globale d'équipement ;

"3° Les versements au titre du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée ;

"4° Les subventions de l'Etat et les contributions des communes, de leurs groupements et des tiers aux dépenses d'investissement ;

"5° Le produit des cessions d'immobilisations ;

"6° Le remboursement des prêts consentis par le Département ;

"7° Les dons et legs en nature et les dons et legs en espèces affectés à l'achat d'une immobilisation financière ou physique ;

"8° Les amortissements ;

"9° Le virement prévisionnel de la section de fonctionnement et le produit de l'affectation du résultat de fonctionnement conformément à l'article L. 3312-6."

Art. L. 3543-2. - Les articles L. 3332-1-1, L. 3332-2-1, L. 3333-1 à L. 3333-10 et L. 3334-17 sont applicables à Mayotte à compter du 1er janvier 2014 ».

La fiscalité de droit commun des départements et régions d'outre-mer sera applicable au département et aux communes de Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2014. La période transitoire 2011-2013 permettra notamment de préparer la création d'un octroi de mer et la disparition du fonds intercommunal de péréquation (FIP), principale recette des communes, alimenté pour une large part par un prélèvement sur la fiscalité perçue par le département de Mayotte. Concernant les finances du département de Mayotte, la loi du 7 décembre 2010⁹⁹⁵ adapte le régime budgétaire et comptable applicable aux départements à la situation particulière de la collectivité. Elle tient compte de son statut de collectivité unique et du maintien jusqu'au 1^{er} janvier 2014 de son régime fiscal particulier⁹⁹⁶.

⁹⁹⁵ . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

⁹⁹⁶ . Rapport de l'observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2011, 2011, p. 82.

2/ L'impossible fiscalité environnementale à Mayotte⁹⁹⁷.

Au vue du constat de l'explosion, de l'opacité liée à la multiplicité des impôts locaux, à la complexité de la détermination des impôts et à l'instabilité fiscale, et de la recentralisation fiscale⁹⁹⁸, il paraît difficile de venir rajouter une couche de complexité en orientant l'impôt vers la protection de l'environnement. Il faut avouer que jusqu'à aujourd'hui, les préoccupations environnementales n'ont jamais été premières dans la construction de la fiscalité⁹⁹⁹. Les efforts pour améliorer la vie humaine passaient avant la question de la protection de la nature. Cependant, dans une démarche de développement durable il est possible de montrer que la protection de la nature et de la biodiversité sont des éléments fondamentaux de l'amélioration de la vie humaine.

a/ La difficulté pour les collectivités territoriales de l'inflation des normes.

L'État produit sans cesse des normes législatives ou réglementaires qui augmentent les charges des collectivités territoriales, sans que celles-ci soient associées à leur élaboration. Cela est particulièrement vrai en matière de droit de l'environnement avec l'entrée dans la Constitution du principe de précaution¹⁰⁰⁰.

D'origine allemande, lié aux travaux d'Hans Jonas¹⁰⁰¹, le principe de précaution a trouvé en France un terrain très favorable. Cette aversion pour le risque n'avait peut être pas besoin d'être promue au rang de principe de droit public tant le nombre de normes de toutes sortes était déjà élevé. La réception de ces normes très nombreuses et très complexes à Mayotte risque de poser rapidement des problèmes d'applicabilité compte tenu de la réalité administrative de l'île.

Les seules normes professionnelles édictées par l'association française de normalisation (AFNOR), atteignent le chiffre de 30 000 avec une « production » nouvelle de plus de 2000 par an.

Des normes professionnelles auxquelles se réfèrent les juridictions pour déterminer en cas de dommage les responsabilités des élus locaux.

⁹⁹⁷ . Caudal, S., 2009, « Fiscalité et environnement », in, Petit, Y., (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 143 ; Védrine, C., 2011, *Fiscalité et environnement : responsabiliser les acteurs. Régionaliser les mesures*, Thèse de droit public, Université de Montpellier I.

⁹⁹⁸ . Bramoullé, G., 2006, *Finances et libertés locales, Pourquoi l'explosion des impôts locaux ?*, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence, p.23.

⁹⁹⁹ . Albert, J.-L., 2011, « La dimension environnementale dans l'histoire fiscale française », *Revue Française de Finances publiques*, n° 114, avril 2011, LGDJ, p. 5.

¹⁰⁰⁰ . Kourilsky, Ph., Viney, G., 1999, *Le principe de précaution : rapport au premier ministre*, La documentation française.

¹⁰⁰¹ . Jonas, H., 1990, *Le principe de responsabilité. Essai d'une éthique pour la civilisation technologique*, CERF, collection Passages.

À cela, s'ajoute, pour les collectivités, les normes de l'État proprement dites, concernant la sécurité, l'environnement, la protection des travailleurs, celle des consommateurs, etc. La loi sur l'eau¹⁰⁰², la loi SRU¹⁰⁰³, la loi littoral¹⁰⁰⁴, les Grenelles de l'environnement égrènent leurs contraintes pensées globalement mais dépensées localement : Élimination du plomb des réseaux de distribution d'eau ; contrôle de l'assainissement individuel ; mise en conformité des piscines ; normes de haute qualité environnementale (HQE), grèvent les budgets locaux. Qu'elles soient ou non justifiées, ces normes génèrent des hausses de dépenses parfois considérables, avec des répercussions inévitables sur la pression fiscale locale.

b/ La fiscalité environnementale : un redoutable défi¹⁰⁰⁵.

La situation en France semblait devenue propice au développement des écotaxes¹⁰⁰⁶. Le Grenelle de l'environnement avait en effet dans son projet initial prévue une écotaxe poids lourds. Le Chef de l'État en 2007 prononçait un discours en clôture du Grenelle dans lequel il tenait les propos suivants : « *Il faut cesser de concevoir la fiscalité écologique comme un instrument pour financer les dépenses supplémentaires de l'État. (...) La fiscalité écologique n'a de sens que si elle permet de modifier les comportements. (...) Elle ne doit pas se résumer à une compilation de petites taxes. Il faut une profonde révision. L'objectif est de taxer plus les pollutions, notamment les énergies fossiles, et de taxer moins le travail* ».

La contribution carbone avait été adoptée par le parlement mais une saisine et une décision du Conseil constitutionnel¹⁰⁰⁷ vont la remettre en cause. Après une concertation par le ministre de l'écologie, destinée à mettre au point un nouveau projet, le chef de l'État, sous la pression de sa majorité a d'abord reporté le projet puis l'a abandonné, ou plus exactement, subordonné à la mise en place d'une telle taxe au niveau de l'Union européenne¹⁰⁰⁸.

Les propositions des groupes de travail locaux de Mayotte qui avaient précédés le Grenelle de l'environnement prévoyaient dans un point six de mettre en place une fiscalité écologique spécifique. Compte tenu de l'évolution en métropole, avec la crise économique et la mise au second plan des problématiques écologiques, et compte tenu de la situation économique et sociale dégradée de Mayotte, la question de la fiscalité environnementale peut paraître ésotérique voire déconnectée de la réalité du terrain.

¹⁰⁰² . Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

¹⁰⁰³ . Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

¹⁰⁰⁴ . Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

¹⁰⁰⁵ . Les entretiens du Conseil d'État, La fiscalité environnementale, Paris, 17 juin 2009

¹⁰⁰⁶ . Caudal, S., 2011, « L'impact des systèmes juridiques sur l'éco-fiscalité : le cas de la France », *RFFP*, n° 114, avril 2011, p. 39.

¹⁰⁰⁷ . Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009. voir, Mastor, W., 2010 « La contribution carbone à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 : chronique d'une mort - et d'une renaissance ? – annoncée », *AJDA*, 2010 (5), p. 277.

¹⁰⁰⁸ . De Sadeleer, N., 2011, « Incidence des régimes d'interdiction des entraves tarifaires de l'Union européenne sur l'éco-fiscalité des États membres », *RFFP*, n° 114, avril 2011, p. 55.

Cependant, dans une perspective de développement durable qui demande une mise à plat des processus de création de richesses pour l'île, cette question de la fiscalité loin d'être ésotérique est une question centrale.

La mise en place à Mayotte d'une fiscalité fondée sur la volonté de préserver l'environnement passe cependant par un triple défi.

Tout d'abord un défi de technique juridique : Quel est le véritable impact de l'impôt, des taxes et des subventions sur les comportements des agents ? Quelle est l'efficacité de l'impôt dans ce domaine ? Quel type d'impôt, de taxe ou de subvention est-il le plus efficace dans ce domaine ? L'impôt doit être conçu comme une pièce d'une politique d'ensemble visant à préserver et valoriser l'environnement de Mayotte. L'impôt tout seul ne suffit pas.

Ensuite, un défi économique et social¹⁰⁰⁹ : les impôts ont pour la plupart une longue histoire, imbriquée dans divers contextes économiques et sociaux. Cela est particulièrement vrai pour Mayotte. L'impôt a aussi un impact sur l'emploi, sur le développement régional, sur la concurrence internationale.... La prise en compte de l'environnement, variable jusqu'ici négligée, ne doit pas faire oublier ces contraintes internes et objectifs préexistants.

Enfin, un défi politique¹⁰¹⁰ : cette fiscalité doit arbitrer entre une pluralité d'intérêts ce que le processus politique rendra forcément compliqué. Les particuliers en supporteront l'essentiel du poids final, qu'elle leur soit réclamée de façon directe, qu'elle soit ajoutée au prix (taxe) ou qu'elle soit intégrée dans l'ensemble des coûts de production des entreprises.

Paragraphe 2 : Le contrôle de la gestion publique locale mahoraise.

La normalisation de l'exercice des compétences du juge financier à l'égard des collectivités locales et des établissements publics locaux de Mayotte débute avec la loi du 11 juillet 2001¹⁰¹¹.

Cette normalisation suit un processus rigoureux de convergence cadencé dans le temps et articulé autour de trois domaines de compétence attribués aux chambres régionales des comptes par le code des juridictions financières¹⁰¹². Après avoir retracé ce processus de convergence (A) nous nous intéresserons aux enjeux de la transition institutionnelle en matière de gouvernance financière (B).

¹⁰⁰⁹ . Chiroleu-Assouline, M., 2011, « La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence », *RFFP*, n° 114, avril 2011, p.17.

¹⁰¹⁰ . Hertzog, R., 2011, « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *RFFP*, n° 114, avril 2011, p. 149.

¹⁰¹¹ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

¹⁰¹² . Mottes, J., 2004, « Convergence juridique et contrôle de la gestion publique locale mahoraise », in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, (Sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 décembre 2002*, Montchrestien, p.153.

A/ Le processus de convergence de la gestion publique locale mahoraise.

Ce processus consiste en l'extension progressive des dispositions de droit commun du code des juridictions financières. Il a été engagé dès la promulgation de la loi du 11 juillet 2001, par la normalisation des règles relatives aux pouvoirs d'investigation du juge financier et de l'ensemble des règles applicables au contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics.

Dans un second temps, à partir du renouvellement du Conseil général de 2004, la gestion des ordonnateurs a été soumise au régime de droit commun. Enfin, la suppression de la tutelle sur les actes des collectivités locales consacrée en 2007 est l'aboutissement du dispositif avec l'entrée en vigueur du contrôle budgétaire et ainsi, l'application à Mayotte de l'ensemble des dispositions du code des juridictions financières.

1/ Les pouvoirs d'investigation du juge des comptes et le contrôle juridictionnel des comptes à Mayotte.

a/ Les pouvoirs d'investigation du juge des comptes à Mayotte¹⁰¹³.

Depuis la loi du 11 juillet 2001, sont immédiatement applicables à Mayotte les dispositions du droit commun prévues aux articles L. 241-1 à L. 241-6 du code des juridictions financières qui définissent les capacités d'investigation des magistrats des chambres régionales des comptes.

Le juge financier dispose d'un droit de communication général dans le cadre des investigations qu'il mène : « *La chambre régionale des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle. Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats et rapporteurs de la chambre régionale des comptes par le présent code est puni de 15 000 euros d'amende. Le ministère public près la chambre régionale des comptes peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique* »¹⁰¹⁴.

Ce droit porte notamment sur toutes les informations et dossiers détenus par les commissaires aux comptes et les agents des services financiers qui sont déliés de leur obligation de secret professionnel à l'égard du juge financier. Celui-ci peut aussi se faire communiquer par les autorités judiciaires toute pièce d'une procédure susceptible de concerner la gestion d'une collectivité ou d'un organisme sous contrôle. La chambre

¹⁰¹³ . Cointat, C., 2006, *Projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer : rapport*, rapport n° 25 (2006-2007), Sénat.

¹⁰¹⁴ . Article L. 241-1 du code des juridictions financières.

régionale des comptes peut recourir à l'assistance d'experts et auditionner toute personne concernée par la gestion ou le contrôle d'une collectivité ou d'un établissement relevant de sa compétence. Enfin, on notera que les travaux de la juridiction sont protégés par le secret des investigations et le secret professionnel.

Sont ainsi clairement définies, dans le cadre des dispositions de droit commun applicables à l'ensemble du territoire national les règles qui à Mayotte président à l'exercice des pouvoirs d'investigation du juge financier¹⁰¹⁵.

b/ Le cadre juridique du contrôle juridictionnel des comptes à Mayotte.

Là encore, c'est la loi du 11 juillet 2001 qui intègre dans le droit commun les compétences juridictionnelles de la chambre territoriale des comptes de Mayotte¹⁰¹⁶. Ces compétences sont définies au chapitre 1^{er} du titre III du livre II du code des juridictions financières à l'exception des dispositions des articles L. 231-1 à L. 231-9 propres à certaines autres collectivités locales. Il en est ainsi des règles relatives à la production des comptes devant la chambre territoriale des comptes de Mayotte ; du jugement par celle-ci des comptes des comptables patents ou de fait et de la condamnation à amende pour retard et gestion de fait.

On notera aussi l'extension à Mayotte des dispositions de l'article L. 236-1 selon lesquelles les comptables des communes et des établissements publics locaux prêtent serment devant la Chambre territoriale des comptes de Mayotte.

L'application des articles L. 233-1 et L. 233-2 du code des juridictions financières généralise également les règles définissant les relations entre l'ordonnateur et le comptable, notamment en ce qui concerne la nature du contrôle exercé par le comptable et les modalités propres à la réquisition de paiement.

Par ailleurs, il convient de relever que l'application de l'article L. 233-1 du code des juridictions financières entraînant l'application incidente de l'article L. 1617-3 du CGCT¹⁰¹⁷,

¹⁰¹⁵ . Saugey, B., 2008, *Projet de loi relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes*, rapport, rapport n° 350, Sénat.

¹⁰¹⁶ . La loi organique du 21 février 2007 (DSIOM) crée la nouvelle chambre territoriale de Mayotte. Son organisation est commune à celle de la chambre régionale de la Réunion.

¹⁰¹⁷ . « Lorsque le comptable de la commune, du département ou de la région notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris selon les cas par les autorités communales, les autorités départementales ou les autorités régionales.

L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

La liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret ».

le décret n° 88-74 du 21 janvier 1988¹⁰¹⁸ portant établissement de la liste des pièces justificatives de paiement, auquel renvoie ledit article, trouve en principe à s'appliquer.

S'agissant des règles de procédure applicables en matière juridictionnelles, particulièrement lacunaires et mal établies avant la loi de 2001, elles sont régies désormais par les dispositions du droit commun prévues aux articles L. 241-13 du code des juridictions financières en matière de procédure contradictoire, L. 243-1 à L. 243-3 en ce qui concerne les voies de recours contre les jugements et celles prévues à l'article L. 241-15 renvoyant aux articles R. 231-1 à R. 231-17 de la partie réglementaire du code des juridictions financières.

Ainsi, sous réserve de certaines ambiguïtés mineures, en matière de jugement des comptes des comptables publics, l'ensemble du cadre juridique prévue par le code des juridictions financières est dorénavant applicable à Mayotte comme sur tout le reste du territoire national.

2/ L'examen de la gestion des ordonnateurs et la suppression de la tutelle financière.

a/ L'examen de la gestion des ordonnateurs.

Le régime de droit commun est applicable à Mayotte depuis 2004. Il y a ainsi application à Mayotte des articles L. 211-3 à L. 211-9 du code des juridictions financières en ce qui concerne la mission d'examen de la gestion et des articles L. 241-7 à L. 241-11 et L. 241-14 en matière de procédures.

Pour l'essentiel, on retiendra que la chambre pourra être amenée à formuler non plus des suggestions d'amélioration, mais des observations sur « *la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* », selon la rédaction de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières résultant de la loi du 21 décembre 2001¹⁰¹⁹.

Conformément à l'article L. 241-14 du code des juridictions financières, les ordonnateurs ont la possibilité de répondre par écrit, dans le délai de deux mois, aux observations et le cas échéant, d'être auditionné à leur demande par la chambre. À l'issue de cette phase contradictoire, les observations définitives leur seront directement adressées et il disposeront d'un délai d'un mois pour éventuellement y adjoindre une réponse écrite. Le rapport d'observations définitives, éventuellement accompagné des réponses reçues dans le délai précité, leur sera finalement notifié pour être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

¹⁰¹⁸ . Décret n°88-74 du 21 janvier 1988 modifiant le décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 portant établissement de la liste des pièces justificatives des paiements des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux.

¹⁰¹⁹ . Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.

b/ La suppression de la tutelle financière¹⁰²⁰.

L'une des dispositions majeures de la loi du 11 juillet 2001 était sans conteste celle qui prévoyait à l'horizon 2007 la suppression de la tutelle du représentant de l'État sur les actes des collectivités locales de Mayotte.

Cette disposition est bien évidemment à rapprocher symboliquement de la loi du 2 mars 1982¹⁰²¹ et de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁰²².

En supprimant la tutelle sur les actes des communes, des départements et des régions, la loi de 1982 a engagé le processus de décentralisation. Ce mouvement de décentralisation a eu pour contrepartie l'instauration d'un contrôle de légalité et d'un contrôle budgétaire qui ont vu le juge administratif pour le premier et le juge financier pour le second, se substituer au représentant de l'État. En dotant à partir de 2007¹⁰²³, les collectivités de Mayotte des droits et libertés issues de la loi du 2 mars 1982, le législateur parachève le processus de convergence institutionnelle engagé en 2001¹⁰²⁴.

Ainsi, le contrôle budgétaire prévue aux articles L. 231-2 du code des juridictions financières et L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales est-il applicable à Mayotte.

La départementalisation de Mayotte renforce la convergence de Mayotte vers le droit commun en matière de contrôle budgétaire. Cela devrait se traduire à terme par une meilleure gouvernance financière des collectivités territoriales de Mayotte.

B/ Les enjeux de la transition institutionnelle mahoraise en matière de gouvernance.

Mayotte devenu Collectivité de l'article 73 appelé département avec la loi du 7 décembre 2010¹⁰²⁵ entre pleinement dans le cadre juridique de droit commun pour la gouvernance économique et financière des collectivités territoriales. Les enjeux pour Mayotte résident dans l'absorption d'un droit raisonnablement applicable compte tenu des spécificités mahoraises et dans l'exercice d'une réelle gestion publique locale.

¹⁰²⁰ . Luchaire, Y., 2009, « La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales », *AJDA*, n° 21, 15 juin 2009, p. 1134.

¹⁰²¹ . Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

¹⁰²² . Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁰²³ . Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

¹⁰²⁴ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

¹⁰²⁵ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

1/ Un droit raisonnablement applicable à Mayotte.

a/ Une capacité normative synonyme de complexité¹⁰²⁶.

Sur le plan du droit applicable, la complexité est très importante, en particulier dans les anciens TOM, COM à partir de 2003 et dont faisait partie Mayotte jusqu'à la loi du 7 décembre 2010. En effet, les COM sont dotés de pouvoirs de nature quasi législative.

Depuis fort longtemps, le Conseil constitutionnel a admis que le législateur déroge à la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire¹⁰²⁷. Certes, les actes de ces collectivités demeurent de nature réglementaire et peuvent être soumis au contrôle du juge administratif, même lorsqu'ils sont matériellement législatifs¹⁰²⁸.

L'évolution est plus marquante pour les DOM. Jusqu'alors, le praticien connaissait le principe d'identité législative avec des adaptations qui pouvaient aller assez loin, par exemple pour prévoir des règles très spécifiques (Code minier, zone des cinquante pas géométriques, prestations sociales...), y compris dans le domaine législatif où le législateur avait pu instituer des règles particulières à un seul DOM¹⁰²⁹.

Avec les facultés nouvelles ouvertes par la Constitution et déclinées par la loi organique, les règles applicables dans de nombreuses matières pourront être de niveau et d'origine variables. Ainsi, dans les domaines de compétences relevant des départements ou des régions d'outre-mer, ces collectivités ont la possibilité d'adapter les règles métropolitaines et, sauf pour la Réunion, de fixer elles-mêmes les règles applicables, y compris en matière législative.

La procédure permettant à un DOM/ROM d'adopter des délibérations de nature législative est longue et encadrée et, de fait, elle a été mise en œuvre pour la première fois en 2010, sept ans après la révision constitutionnelle qui en a posé le principe : habilité par les articles 68 et 69 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer¹⁰³⁰, dans le domaine de la formation professionnelle et le développement durable, le Conseil régional de la Guadeloupe a adopté, le 26 février 2010, une première délibération relevant du domaine de la loi et portant création d'un établissement public administratif régional de formation professionnelle. Demain, d'autres délibérations portant sur la réglementation thermique pour la construction de bâtiments, le développement des énergies durables ou encore les normes applicables aux équipements domestiques, pourront venir compléter le paysage normatif de ce département français. Cette opportunité d'adapter le droit aux spécificités locales des DOM pourra être utilisée par Mayotte.

¹⁰²⁶ . Thiellay, J. Ph., 2010, « Les outre-mer français : un paysage institutionnel au pluriel », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 298, mars 2010.

¹⁰²⁷ . Décision n° 65-34 L du 02 juillet 1965 ; DC 91-290, 9 mai 1991, voir, Favoreu, L. ; Philip, L., 2009, « Statut de la Corse », *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2009, p. 595.

¹⁰²⁸ . CE, ass., 27 février 1970, Saïd Ali Tourqui, Rec CE.

¹⁰²⁹ . Par exemple pour la Guyane Décision n° 97-397 DC du 22 avril 1997, loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.

¹⁰³⁰ . Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

En soi, cette évolution est positive car elle permet, dans une logique décentralisatrice, d'administrer au plus près des besoins particuliers de ces territoires éloignés de la métropole.

Mais combinée avec la difficulté de repérer la compétence exacte de l'État et des collectivités, et d'identifier le régime législatif applicable, par matière, selon la collectivité, cette faculté donnée aux collectivités ultra-marines de fixer des règles, y compris dans le domaine législatif, couronne une évolution malgré tout préoccupante.

Au sein de l'État, pour le juge administratif ou judiciaire, l'identification de ces règles est devenue l'affaire de spécialistes, avec pour conséquence une forme de désintérêt des autres administrations pour les questions relatives à l'outre-mer. Le risque d'oublis et de contresens est élevé, même si, auprès de l'exécutif, et s'agissant des projets de textes les plus importants, les formations administratives du Conseil d'État veillent et rendent souvent compte de leurs difficultés dans le rapport annuel. Pour les citoyens, la difficulté d'accès à la règle de droit et l'insécurité juridique menacent.

b/ L'applicabilité des normes à Mayotte.

Au-delà de l'existence même de la norme applicable et de la capacité normative de Mayotte, se pose la question de l'applicabilité technique de ces normes au regard des spécificités strictement mahoraises. En d'autres termes, rendre applicable en droit une norme juridique sous prétexte de convergence alors que celle-ci est difficilement applicable en pratique risque d'hypothéquer gravement tout contrôle de la gestion publique, voire l'exercice même de celle-ci.

Le code des marchés publics reste en ce sens un bon exemple. La complexité de ce code n'est plus à démontrer d'autant que les nouvelles règles applicables ne vont que rarement dans le sens d'une simplification du dispositif. Il n'est pas certain que le décret du 19 juin 2008¹⁰³¹ soit toujours appliqué de manière rigoureuse et dans sa totalité à Mayotte. Les collectivités mahoraises doivent pouvoir faire face en termes de moyens, de savoir-faire, de procédures et d'organisation interne. On sait en effet la complexité grandissante des organisations et des procédures de gestion et de contrôle interne qu'il convient de mettre en place dans ce domaine en matière de sécurité juridique de la gestion d'une collectivité. Il paraît aujourd'hui difficile pour les collectivités de l'île, surtout les communes, de faire face à un tel enjeu technique.

2/ L'exercice d'une réelle gestion publique locale.

L'évolution qu'a connu l'examen de la gestion depuis son apparition dans l'entre deux guerres montre que le contenu et la nature du contrôle exercé par le juge, ainsi que les règles de procédure appliquées par ce dernier, correspondent à un état donné de la gestion assurée

¹⁰³¹ . Décret n° 2008-585 du 19 juin 2008 adaptant à Mayotte certaines dispositions du code des marchés publics.

par le contrôlé. La recherche permanente de la régularité des actes par les collectivités territoriales de Mayotte est de ce point de vue un enjeu de développement et de modernité considérable.

a/ La régularité des actes.

Le contrôle de la régularité correspond à un état particulier de la gestion d'un organisme public dans lequel la problématique essentielle consiste en la juste et rigoureuse application de la norme de droit. Le contrôle de l'économie des moyens et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs, qualifié aussi d'évaluation des politiques publiques, correspond à un stade qualitatif de la gestion publique. La délégation générale à l'outre-mer (DÉGÉOM)¹⁰³² est chargée de cette évaluation ainsi que de la prospective. Ces activités sont importantes pour permettre un meilleur pilotage des interventions de l'État en permettant notamment de mieux apprécier l'efficacité des dispositifs spécifiques à l'outre-mer.

Historiquement, l'examen de la gestion a d'abord été un contrôle de régularité. Si aujourd'hui, ce contrôle, devenu « *examen* » par un glissement révélateur de terminologie, porte de plus en plus sur la qualité de la gestion dans ses dominantes d'économie et de résultat, c'est sans nul doute parce que la gestion elle-même a, au moins depuis 1982, connu de grands progrès sur le plan qualitatif. La démarche du juge est empirique dans un système qui lui-même reste très interactif. Le contrôleur adapte sa démarche au type de gestion qu'il rencontre et le gestionnaire adapte sa gestion à la démarche du juge.

En application du principe selon lequel « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* »¹⁰³³, la loi a supprimé la tutelle administrative et financière que les représentants de l'État exerçaient jusqu'alors sur ces collectivités. Elle se traduisait par l'exercice d'un contrôle *a priori* très étendu correspondant en fait à un véritable droit de veto sur leurs actes.

La tutelle administrative a été remplacée par un simple contrôle de légalité exercé par le représentant local de l'État : son pouvoir est limité à la capacité de saisir le juge administratif des actes qu'il considère comme irréguliers, ou à négocier des aménagements aux actes en cause.

La tutelle financière a été remplacée par un contrôle budgétaire et financier que met en œuvre l'autorité administrative, mais après l'intervention obligatoire de la juridiction financière locale, la chambre régionale des comptes.

À l'exception des cas d'interventions de ce contrôle budgétaire, les opérations des collectivités locales font l'objet d'un contrôle financier *a posteriori*, après reddition des comptes. Ce contrôle constitue la mission principale des chambres régionales des comptes.

¹⁰³² . Entrée en activité le 1er septembre 2008, la Délégation Générale à l'Outre-Mer constitue le nouveau service d'administration centrale chargé de l'Outre-Mer. Elle se substitue aux deux directions datant de 1979, la Direction des Affaires Politiques, Administratives et Financières de l'Outre-Mer et la Direction des Affaires Economiques, Sociales et Culturelles de l'Outre-Mer.

¹⁰³³ . Article 72 de la Constitution de 1958.

Les chambres régionales des comptes ont été créées en s'inspirant de l'organisation ainsi que des méthodes d'investigation et de jugement de la Cour des comptes.

En 2007, dans le cadre d'une réforme en profondeur du droit applicable outre-mer, de nouvelles chambres territoriales des comptes ont été créées pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin¹⁰³⁴.

b/ Les difficultés mahoraises à surmonter.

La situation de Mayotte s'inscrit de plein pied dans une telle dynamique. Les lacunes observées dans la gestion des collectivités mahoraises sont nombreuses et le Président de la Chambre régionale et territoriale des comptes de la Réunion-Mayotte l'évoquait de manière précise dans l'introduction du rapport d'activité 2009 de la Chambre : « *L'année 2009 a été caractérisée en particulier par la montée en puissance des saisines de la chambre au titre du contrôle budgétaire par le représentant de l'État à Mayotte. C'est ainsi que la juridiction a émis un total de 37 avis budgétaires au cours de cette année, dont 21 concernant les collectivités de Mayotte.*

À cette occasion, la chambre a été amenée à proposer 6 plans pluriannuels en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire, dont 5 concernant des collectivités mahoraises. C'est dire que les travaux d'instruction qu'elle a menés tout au long de ces contrôles ont souvent fait apparaître des situations financières dégradées requérant des mesures d'économie, comme la mise en place de procédures comptables fiabilisées et de contrôle interne qui faisaient parfois défaut dans les collectivités auditées »¹⁰³⁵.

Le rapport d'activité de la Chambre fait remarquer page 16 que les difficultés financières des collectivités de Mayotte tiennent essentiellement à deux causes : d'une part, l'absence de sincérité des budgets et de fiabilité des comptes ; d'autre part, des charges de fonctionnement trop lourdes par rapport à leurs recettes.

Les gestionnaires locaux à Mayotte ont des difficultés pour disposer d'un outil administratif et technique apte à répondre aux exigences actuelles de la gestion publique. Ainsi, faute pour ceux-ci de compter suffisamment de personnels qualifiés et encadrés, il est vraisemblable que l'examen de la gestion restera encore longtemps à un niveau primaire de contrôle strict de régularité. Ce contrôle peut être porteur de frustration, de contraintes mal vécues et de risques juridiques de tous ordres qui ne sont pas de nature à créer un climat favorable à une gestion publique sereine et de qualité¹⁰³⁶.

Les difficultés financières des collectivités territoriales de Mayotte et du département de Mayotte ne sont pas non plus un bon présage pour voir le département, les communes et les

¹⁰³⁴ . *Le système Français de contrôle externe des finances publiques locales*, Rapport.

¹⁰³⁵ . Brana, J., 2010, *Rapport d'activité 2009 de la Chambre régionale des comptes de la Réunion et de la chambre territoriale des comptes de Mayotte*.

¹⁰³⁶ . Tesoka, L., 2009, « colloque sur la départementalisation, entretien avec Laurent Tesoka, Directeur de l'IDOM », Mayotte Hebdo, 18 décembre 2009.

autres collectivités publiques¹⁰³⁷ s'orienter vers une gestion des deniers publics dominée par le respect et la protection de l'environnement.

¹⁰³⁷ . EPCI (établissement public de coopération communale) ; EPS (établissement public de santé) ; EPLE (établissement public local d'enseignement, À Mayotte, Lycées et Collèges sont des établissements publics nationaux) ; EPL (établissement public local, centre communal d'action sociale etc...) ; EPN (établissement public national).

Conclusion du Chapitre V.

Une réflexion générale et théorique sur le concept de gouvernance et plus particulièrement sur la notion de « *bonne gouvernance* » est nécessaire pour promouvoir le développement local des départements d'outre-mer.

La notion de gouvernance, complexe et plus utilisée dans le monde de l'entreprise que dans celui des collectivités territoriales fait débat. Les collectivités locales, qu'il s'agisse des départements d'outre-mer ou des communes de ces départements doivent intégrer cette dimension.

La gouvernance implique le bon fonctionnement de réseaux et l'existence de flux entre ces réseaux. Il ne s'agit plus pour un territoire d'administrer son territoire par le haut sans prendre en considération l'ensemble des acteurs qui concourent, chacun à leur place, au développement local des espaces. Les collectivités territoriales doivent inscrire leurs actions dans leurs environnements géographique, économique, social, institutionnel et culturel. L'aménagement du territoire impulsé par l'État et mis en œuvre par les collectivités locales est un moyen puissant de développement local s'il est suffisamment réfléchi selon des principes de « *bonne gouvernance* ».

Mayotte qui accède en 2011 au statut tant espéré de 5^{ème} département d'outre-mer est très concernée.

L'équilibre des finances publiques et l'efficacité de la fiscalité de Mayotte devront être des priorités pour le territoire. De même, le contrôle de la gestion publique locale mahoraise est particulièrement important dans la poursuite d'une bonne gouvernance.

Le développement local de ce territoire de la République française, de part ses spécificités économiques, sociales, culturelles et environnementales devra se faire dans une perspective de développement durable afin de préserver et de valoriser le patrimoine naturel exceptionnel et unique de cette île. Une « *bonne gouvernance* » sera nécessaire pour atteindre un développement économique local respectueux des nombreuses contraintes culturelles, sociales, géopolitiques et environnementales de Mayotte. L'absence de bonne gouvernance ou l'insuffisance des efforts de bonne gouvernance peuvent à terme se révéler être des contraintes internes qui limiteront l'influence positive en terme de développement économique de l'obtention du statut de département.

CHAPITRE VI

LES PROBLÉMATIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES LIÉES AU DÉVELOPPEMENT DURABLE.

Introduction :

Parmi les difficultés concrètes que pourra rencontrer le département de Mayotte dans son intégration complète au droit commun et dans sa marche vers le développement durable, il y a les défis économiques, sociaux mais aussi démographiques, sanitaires et culturels. La prise en compte de l'importance de l'environnement ne peut pas se faire au détriment de ces problématiques qui sont très présentes pour les populations. En réalité, il ne faut pas opposer environnement et économie ou environnement et progrès social. Dans le cas de Mayotte, devrait se développer une conscience de la population de l'importance de la préservation, de la protection, et de la valorisation de l'environnement comme moteur d'un développement durable important et pérenne.

Certes, la situation économique et sociale doit se stabiliser et même s'orienter dans un sens de progrès pour que l'argumentation en faveur du développement durable et de la protection de l'environnement soit audible.

La situation économique de l'île est aujourd'hui difficile. La population et les syndicats de l'île sont inquiets et revendiquent un maintien voire une amélioration de leur pouvoir d'achat. Ces revendications ont pu prendre un visage de violence et ont conduit à une paralysie de l'île en septembre, octobre, novembre et décembre 2011.

Malgré ce contexte dégradé et explosif, les crédits pour 2012 de la mission « *outre-mer* »¹⁰³⁸ sont marqués par l'influence de la crise économique de 2007 et contiennent des mesures d'austérité qui frappent durement les Départements d'outre-mer¹⁰³⁹. Serge Larcher, sénateur de la Martinique peut s'exclamer : « *Le mouvement social à Mayotte et la réapparition du thème de la « vie chère » montrent que bien peu de chose ont changé.*

¹⁰³⁸ . Penchard, M.-L., 2011, Discours de Marie-Luce Penchard prononcé le Mardi 8 novembre 2011 à l'Assemblée Nationale.

¹⁰³⁹ . Vergoz, M., 2011, Travaux parlementaire, Séance du 24 novembre 2011, Compte rendu intégral des débats, Sénat, (Michel Vergoz : Sénateur Socialiste, Vice Président de la délégation sénatoriale à l'outre-mer).

Au cri des populations antillaises en 2009 a répondu, en écho, le cri de la population mahoraise.

En termes budgétaires, l'impact des décisions du CIOM est infime : il s'agit, pour 2012, de quelques millions d'euros inscrits dans la mission « Outre-mer » ! »¹⁰⁴⁰.

Les défis économiques et sociaux de Mayotte sont très nombreux et le statut de département ne suffira pas à les surmonter sans un réveil des mahorais et le développement à côté des aides publiques d'une véritable économie endogène fondée sur les atouts notamment environnementaux de Mayotte. (Section I : les défis économiques et sociaux de Mayotte).

En plus des problèmes économiques et sociaux très nombreux à Mayotte qui viennent interroger la réalité du développement durable de ce territoire, la protection de l'environnement passe aussi par une réponse adéquate aux défis démographique, sanitaire et culturel auxquels est confrontée Mayotte. (Section II : Les enjeux démographiques, sanitaires et culturels.)

¹⁰⁴⁰ . Larcher, S., 2011, Travaux parlementaire, Séance du 24 novembre 2011, Compte rendu intégral des débats, Sénat, (Serge Larcher est Sénateur socialiste de la Martinique, Président de la délégation sénatoriale à l'outre-mer).

SECTION I

LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE MAYOTTE.

Mayotte, sur le chemin du rapprochement juridique et économique avec la métropole, devra relever de multiples défis notamment sur le plan économique et social¹⁰⁴¹. Si la question de « *l'utilité de Mayotte* » pour la France ne se pose pas pour les gouvernements en termes économiques : en effet, un « *État ne peut pas décider de s'implanter sur un territoire puis de le quitter en fonction de prétendus intérêts de la métropole* ». On remarquera que cette question n'est jamais posée pour un département comme la Creuse ou comme les Hauts de Seine !

Même si le caractère français de Mayotte ne peut être déterminé au regard de son intérêt pour la métropole car Mayotte fait partie intégrante de la France depuis 1841, on peut s'interroger sur les atouts et sur les faiblesses économiques de ce territoire. Les atouts présentés par le ministère de l'intérieur et de l'outre-mer sont principalement : « *l'intérêt stratégique de sa position géographique au cœur du canal du Mozambique ; l'intérêt économique de sa ZEE et de son potentiel aquacole et touristique notamment ; l'intérêt social et culturel de son dynamisme démographique et de l'originalité de son identité (linguistique, religieuse, sociale...)* ».

Les faiblesses sont du point de vue économique et social attachées aux retards de développement par rapport à la métropole liés à l'insularité, à l'éloignement mais aussi à la structure spécifique du marché ou encore à l'insuffisance de la formation des hommes. La création récente du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte va de ce point de vue dans le bon sens¹⁰⁴².

Après avoir présenté l'économie de Mayotte (§ 1), nous nous interrogerons sur le type de développement endogène respectueux de l'environnement qui pourrait le mieux convenir pour Mayotte (§ 2).

Paragraphe 1 : Présentation de l'économie de Mayotte.

Après avoir présenté les spécificités de l'activité économique de Mayotte qui montrera notamment le retard important que ce territoire devra rattraper pour s'insérer pleinement dans l'économie française même si l'on considère seulement l'économie des DOM, nous

¹⁰⁴¹ . Fontaine, G., 1997, « Mayotte, l'île aux multiples défis », in, Sanguin, A. L., 1997, *Vivre dans une île. Une géopolitique des insularités*, L'Harmattan, p.70.

¹⁰⁴² . Décret n° 2011-1299 du 12 octobre 2011 portant création du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte.

pointerons les questions économiques liées à l'environnement particulièrement prégnantes sur le territoire de Mayotte. Il s'agit de la gestion de l'eau et des déchets mais aussi des questions du logement et du transport.

A/ L'activité économique à Mayotte.

Pour mieux comprendre les défis économiques et sociaux qui attendent Mayotte sur le chemin de la départementalisation, voici un exposé de l'activité économique de Mayotte. Il conviendra d'insister sur les problèmes économiques de Mayotte en lien avec la protection de l'environnement.

1/ Données générales¹⁰⁴³.

a/ PIB.

Le produit intérieur brut mesure l'ensemble des richesses créées dans le territoire. Cet agrégat représente le résultat final de l'activité de production des unités productives résidentes.

Les statistiques de l'INSEE en 2001 indiquent que le PIB de Mayotte s'élève à 610 millions d'euros. Ramené à la population, le PIB de Mayotte est de 3960 euros par habitants. Il représente moins de 20% du PIB moyen européen. Ce taux rendrait Mayotte éligible aux aides structurelles européennes dès lors qu'elle intégrera le groupe des RUP (régions ultra périphériques).

Le PIB de Mayotte s'élevait à 910 millions d'euros en 2005. Il a progressé de 48 % en valeur entre 2001 et 2005, soit un taux de croissance annuel moyen de 10,3 % bien supérieur à ceux de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion (dont les taux de croissance annuels moyens sont respectivement 5,1 %, 5,6 %, 5,9% et 6,7% entre 2001 et 2005).

Le secteur institutionnel des administrations publiques est le principal contributeur à la création de richesse à Mayotte. Sa participation s'élève à 42% contre seulement 18% en métropole.

Entre 2001 et 2005, le PIB par habitant de Mayotte a progressé de 31 % en valeur, passant de 3 960 à 5 200 euros par habitant, soit une progression de 7 % par an en moyenne et une augmentation plus forte que celles qu'ont connues La Réunion, la Guyane, la France entière et l'Union européenne.

Même si l'écart s'est légèrement réduit en cinq ans, le PIB par habitant de Mayotte ne représente qu'un cinquième du PIB par habitant français et le tiers du PIB par habitant réunionnais. Il est également moins élevé que celui des Seychelles mais est supérieur à celui de deux pays dont les économies sont les plus avancées de la zone Afrique australe/Sud Ouest de l'océan Indien, à savoir l'île Maurice et l'Afrique du Sud. Il est huit fois plus élevé que

¹⁰⁴³ . Sources : INSEE et IEDOM.

celui des Comores et représente vingt fois le PIB par habitant de Madagascar et du Mozambique¹⁰⁴⁴.

Niveau de vie de Mayotte, des pays voisins et de certains DOM, mesuré par le PIB par habitant. (2005)¹⁰⁴⁵

	Population en 2005 (en milliers)	PIB par habitant en 2005 (en euros)
Afrique du sud	46 892	4 159
Comores	600	650
Madagascar	17 614	230
Maurice	1 243	4059
Mozambique	20 009	254
Seychelles	83	8 563
Tanzanie	39 007	300
Mayotte	175	5 200
Guyane	191	12 884
Réunion	775 000	15 475
Nouvelle-Calédonie	231	21 369
UE à 25	460 000	23 700
France	63 000	27 811

b/ Le commerce extérieur.

Les échanges extérieurs de Mayotte sont caractérisés par une forte prédominance des importations qui progressent rapidement, et une quasi absence d'exportations. La balance commerciale est donc structurellement déficitaire. La croissance des importations est liée à l'absence de production locale dans de nombreux secteurs d'activité, à la forte progression du niveau de vie, à l'évolution des modèles de consommation et aux besoins élevés en infrastructures publiques et en logements. La production de cultures de rente périclité et les produits exportables sont limités. L'accélération du développement économique dans un contexte de forte progression démographique, le renforcement de la coopération régionale,

¹⁰⁴⁴ . Barroux, Y., (Directeur de la publication), 2010, *Mutations et évolutions de l'économie mahoraise à la veille de la départementalisation*, CEROM, n° 1, novembre 2010.

¹⁰⁴⁵ . Sources : INSEE ; World Bank Indicators.

l'extension du port de Longoni sont autant d'évènements qui peuvent influencer sur la nature et l'intensité des flux commerciaux entre Mayotte et ses partenaires.

En 2008, plus de 140 pays ont entretenu des relations commerciales avec Mayotte, la plupart étant localisés dans deux grandes zones géographiques : l'Océan Indien d'une part, et l'Asie du Sud d'autre part. La France métropolitaine reste le principal fournisseur de Mayotte, bien que sa part dans le total ait baissé de 13 points en 5 ans, au bénéfice notamment de la Chine.

Neuf pays de la zone « *Océan Indien* » ont entretenu des échanges commerciaux avec Mayotte, même si à ce jour aucun accord de libre échange n'a été établi avec ces pays. Le Groupe de Travail de Haut Niveau (GTHN), mis en place en 2008, a en particulier pour mission de favoriser la circulation des biens et des personnes entre les Comores et Mayotte.

C'est dans ce cadre qu'une première opération d'importation de produits végétaux (tomates, pommes de terre et oignons) en provenance des Comores a été réalisée fin 2008. Portant sur un millier de tonnes, elle est amenée à se renouveler.

En 2008, la Collectivité a importé pour 25 millions d'euros (en augmentation de 10 % par rapport à 2007) de biens en provenance des pays de la zone Océan Indien, soit 7 % du total des importations (hors hydrocarbures). L'Afrique du Sud, l'île Maurice et La Réunion sont, dans l'ordre, les trois principaux pays fournisseurs de Mayotte dans cette zone.

Les exportations vers les pays de la zone sont très faibles. En 2008, Mayotte a exporté pour seulement 2 millions d'euros de marchandises dans la zone Océan Indien (il peut s'agir de productions locales ou de produits réexportés), essentiellement vers les Comores et La Réunion¹⁰⁴⁶.

c/ Les revenus.

À Mayotte entre 1997 et 2006, la croissance annuelle moyenne du SMIG s'établit à 6,4%. Il progresse à un rythme nettement plus soutenu durant les cinq dernières années : 9,5% en moyenne par an. Sur la même période, le SMIC métropolitain a progressé en moyenne de 4,5% par an. En 2006, le SMIG brut mahorais représente 49,2% du SMIC métropolitain.

Depuis 2002 est engagé un processus de rattrapage du SMIG Mahorais. En 2006, le SMIG mensuel net à Mayotte était de 636,23 euros. Entre 1997 et 2005, les prix à Mayotte ont augmentés plus modérément que le SMIG. Leurs croissances annuelle moyenne est de 1,1%. Ainsi, les personnes rémunérées au SMIG ont bénéficié sur cette période d'une hausse de leur pouvoir d'achat de 4% en moyenne par an. À Mayotte, trois organismes publics versent des prestations sociales aux ménages (caisse d'allocation familiale ; direction de la solidarité et du développement social ; caisse de sécurité sociale de Mayotte). En 2005, le montant global de prestations distribuées aux ménages mahorais par ces différents organismes s'élevait à 37 millions d'euros.

¹⁰⁴⁶ . Source : Tableau économique de Mayotte, édition 2010, INSEE.

Évolution du SMIG mahorais entre 2003 et 2009¹⁰⁴⁷.

Années	SMIG brut au 1er juillet (en euros)	Variation annuelle	Variation du pouvoir d'achat du SMIG
2003	534,04	10, 90%	9, 30%
2004	587,7	10 %	10, 60%
2005	647,27	10, 10%	8,10 %
2006	706, 42	9, 10%	8, 10%
2007	826, 41	17 %	14, 10%
2008	927, 81	12, 3%	6, 30%
2009	1002, 17	8 %	5, 10%

d/ L'emploi.

Le rapport d'information sur la situation des départements d'outre mer¹⁰⁴⁸ note que la situation du chômage des jeunes dans les DOM est d'une exceptionnelle gravité. Pour Mayotte, le Taux de chômage, toutes tranches d'âge confondues, est deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Pour les jeunes de 15 à 24 ans il atteint 50%.

L'une des conséquences de la politique de rattrapage salarial rapide conjuguée à une immigration clandestine massive est la permanence d'un secteur informel important dans l'économie mahoraise. Si aucune étude approfondie n'a pour le moment été menée sur le travail informel, les quelques chiffres disponibles (un tiers de la population est clandestine et le SMIG fixé pour un emploi à temps plein est supérieur aux revenus de 80 % de la population) indiquent que celui-ci dépasse largement le cadre de la population clandestine : un grand nombre de Mahorais et d'étrangers en situation régulière exercent une activité informelle (principale ou complémentaire d'un autre emploi). Les employeurs y ont recours afin de réduire la contrainte salariale due à l'augmentation progressive du SMIG.

Le rapport de l'étude réalisée par l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE)¹⁰⁴⁹ sur le travail indépendant informel à Mayotte met en évidence plusieurs freins à l'officialisation de l'activité. Pour les Français et les étrangers en situation régulière, il s'agit de freins liés à la santé ou à l'organisation de l'activité (activité trop faible ou trop instable pour une déclaration), de freins financiers (insuffisance des moyens pour faire face aux frais d'inscription, aux charges et cotisations) ou des freins liés à la situation personnelle (âge ou

¹⁰⁴⁷ . Source : INSEE, Mayotte info n° 42, 2010.

¹⁰⁴⁸ . Doligé, E., 2009, *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir (volume 1, rapport)*, Rapport d'information de M. Éric Doligé, fait au nom de la Mission commune d'information outre mer, n° 519 tome I (2008-2009) - 7 juillet 2009.

¹⁰⁴⁹ . <http://www.adie.org/>.

refus d'inscription en raison de l'absence de carte de séjour). Pour les étrangers en situation irrégulière, le frein majeur est à l'évidence l'absence de papiers.

Les emplois informels sont principalement répartis sur trois secteurs d'activité :

-Les services à la personne : garde d'enfants, gardiennage et ménages. S'agissant de la première activité (garde d'enfants), la main-d'œuvre non déclarée permet de pallier l'absence totale de crèche municipale à Mayotte, où un grand nombre d'enfants ne sont pas scolarisés avant l'âge de 5 ans : le nombre d'enfants à garder est proportionnellement beaucoup plus élevé qu'en métropole. La hausse de l'insécurité incite de plus les mahorais à faire appel à des services de gardiennage, trop onéreux dans le secteur formel ;

-Le BTP : le développement de l'emploi informel dans le secteur de la construction a été une conséquence directe de l'absence de finalisation du cadastre à Mayotte. De nombreux mahorais se sont trouvés propriétaires d'un terrain de manière « *informelle* », c'est-à-dire sans titre de propriété. Or, jusqu'en octobre 2007, ce dernier était une condition incontournable pour l'obtention d'un permis de construire, lui-même nécessaire à l'appel aux services d'une entreprise de BTP du secteur formel. Dès lors, l'emploi informel s'est rapidement développé dans le secteur. Depuis le dernier trimestre 2007, le titre de propriété n'est plus une condition nécessaire à l'obtention du permis de construire dans la collectivité. Toutefois la population, du fait d'une forte contrainte financière, continue de faire appel à la main-d'œuvre informelle, bien meilleur marché ;

-L'agriculture : de nombreux travailleurs non déclarés occupent une activité dans le secteur agricole (tomate, oignon, banane, manioc,...) tant dans les petites parcelles que dans les cultures de taille plus importantes. Cette main-d'œuvre peu onéreuse permet de satisfaire la contrainte budgétaire forte des agriculteurs de l'île.

2/ Les principaux secteurs d'activité.

a/ L'agriculture et la pêche.

a1. L'agriculture¹⁰⁵⁰.

L'île comptait en 2005, 20858 exploitations agricoles sur lesquelles travaillaient 35156 personnes. Pour deux tiers d'entre elles, l'agriculture représente l'activité principale¹⁰⁵¹. La moitié des chefs d'exploitation sont des femmes. La main d'œuvre agricole est rémunérée soit en argent soit en nature.

Les exploitations agricoles mahoraises sont de très petite taille. La superficie moyenne des exploitations est de 1, 05 hectare. Moins de 3% des exploitations ont une surface de plus de 5 hectares.

¹⁰⁵⁰ . Lazerges, R., 2010, *Accompagnement du plan de rattrapage « Mayotte 2015 »*, CGAAER n° 10125.

¹⁰⁵¹ . Sourisseau, J.-M. ; Burnod, P., 2009, « Identité et marché dans une situation de pluralisme institutionnel : le cas du secteur agricole à Mayotte », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 12 : Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable.

Une des principales caractéristiques des exploitations locales est le sous équipement en matériel agricole. La sous mécanisation s'explique par les accès difficiles aux terres, par l'escarpement du terrain mais surtout par des moyens financiers très réduits. De plus, la majorité des exploitants travaillent des parcelles en indivisions. 23% des exploitations disposent gracieusement d'un terrain. Les principales cultures sont : la banane, la noix de coco, la mangues, le manioc, l'ambrevade ainsi que les cultures de rente que sont le ylang ylang et la vanille.

Les principaux élevages sont les bovins (zébus), les caprins et la volaille.

a2. La pêche.

À Mayotte 4341 ménages pratiquent la pêche¹⁰⁵². Pour 1200 pêcheurs, la pêche est l'activité principale déclarée. Les pêcheurs sont concentrés dans les communes les plus peuplées. Dans le lagon on pêche à pied ou à l'aide de petites embarcations traditionnelles. Peu d'embarcations sont équipées d'un compartiment à glace. La commercialisation se fait pour 61% des cas directement sur la plage au retour des bateaux.

Depuis 1998 avec la création d'Aquamay (association des aquaculteurs de Mayotte), l'élevage piscicole se développe. En 2005 ces structures ont produit 163 tonnes de poissons, surtout de l'ombrine. La plus grande partie est destinée à l'exportation.

b/ Eau, énergie et transports.

b1. Eau et énergie.

-La consommation moyenne d'eau par abonné s'accroît. Elle a progressé de 12,1% entre 2004 et 2005. En 2002, les trois quart des logements disposaient d'un point d'eau dans le logement ou dans l'enclos. La production et la distribution de l'énergie électrique sont réalisés par électricité de Mayotte (EDM) qui assure des missions de service public. En dix ans le nombre d'abonnés à EDM a doublé. En 2005, il s'élève à près de 30000. EDM est le plus gros consommateur de produits pétroliers de l'île.

-En 2005, la consommation totale de produits pétroliers de Mayotte s'élève à 86480 m³. Elle a été multipliée par 2,5 depuis 1995.

b2. Les transports.

Les transports aériens se développent à partir de l'aérodrome de Dzaoudzi-Pamandzi. Depuis 2000, le nombre des mouvements augmentent régulièrement. En 2005, plus de 200000 passagers ont été enregistrés à l'aéroport de Dzaoudzi. Chaque année, pendant les vacances de juillet août, l'affluence des passagers atteint son plus haut niveau. Sur l'ensemble des vols quittant Mayotte, 62% sont à destination de la réunion.

Les transports maritimes sont organisés autour du port de Longoni. Les marchandises débarquées à Mayotte continuent de croître en volume pour frôler les 300000 tonnes en 2005.

¹⁰⁵² . Busson, O., 2010, *La pêche à Mayotte*, L'Harmattan.

En ce qui concerne le transport routier, il y a une forte augmentation du nombre de véhicules. En dehors des véhicules particuliers, il existe plusieurs modes de transports en commun : Le transport scolaire et les transports urbains et en brousse.

c/ Tourisme et entreprises.

c1. Le tourisme.

Le nombre de touristes progresse à Mayotte¹⁰⁵³. En 2007, l'île accueillait 40000 touristes. La Réunion demeure le premier pourvoyeur de touristes. Même s'il faut prendre garde aux fragilités naturelles de Mayotte et développer un tourisme écologique, la beauté de son littoral, de son lagon, de ses mangroves et de ses forêts humides primaires fait que l'île dispose d'un grand potentiel en ce domaine. Des efforts sont menés en matière d'éco tourisme : désenclaver l'île tant par les transports que par l'installation des technologies numériques (cable Eassy) ; accroître la capacité d'hébergement de Mayotte (cela est prévu dans le PAAD¹⁰⁵⁴ de Mayotte) ; protéger et mettre en valeur le patrimoine exceptionnel de Mayotte.

c2. Les entreprises.

En 2005 près de 7000 entreprises sont en activités à Mayotte. Les entreprises de commerce représentent près de 49% du nombre total d'entreprises. Sur les différentes communes de Mayotte, la répartition des entreprises est très déséquilibrée. À elle seule, Mamoudzou accueille 3200 entreprises soit 46% du total. Par ailleurs, les communes de Koungou et de petite terre (Pamandzi et Dzaoudzi-Labattoir) accueillent entre 300 et 600 entreprises chacune. Au total, deux entreprises sur trois sont situées dans l'une de ces quatre communes qui sont géographiquement proches. Parmi les plus grandes entreprises de Mayotte selon leurs chiffre d'affaire, on trouve : Bourbon distribution (hypermarché) ; Électricité de Mayotte ; Sodifram (supermarchés) ; Sogea (traitement et distribution d'eau) ; Total Mayotte (commerce de détail de carburant). Parmi les plus grandes entreprises de Mayotte selon leur valeur ajoutée, on trouve : BFC (banque) ; Colas (construction) ; SRR Mayotte (télécommunication) ; France télécom ; RFO (radio télévision).

B/ Les problèmes économiques de Mayotte liés au droit de l'environnement.

Parmi les problèmes les plus préoccupant pour l'environnement à Mayotte, figure la question de la gestion des déchets. En effet, de nombreuses décharges sauvages existent et quatre décharges à ciel ouvert non autorisées mais exploitées officiellement par les

¹⁰⁵³ . Bernardie-Tahir, N. ; El-Mahaboubi, O., 2001, « Mayotte : des parfums au tourisme. Les nouveaux enjeux du littoral », *Cahiers d'outre-mer*, 216, octobre-Décembre 2001, p. 369.

¹⁰⁵⁴ .Voir Infra.

collectivités locales ont des conséquences très néfastes pour l'environnement et la santé publique.

Les questions environnementales sont aussi présentes dans les questions du logement et des transports à Mayotte.

Il y a encore à Mayotte trop d'habitat insalubre¹⁰⁵⁵ et un effort important doit être mené pour le réduire et le supprimer dans le respect des contraintes environnementales. De même, le transport doit être rationalisé et optimisé.

Ces questions qui concernent directement le droit de l'environnement sont de la compétence du département et des communes. Les collectivités territoriales sont donc les premières concernées par cette approche du développement durable particulièrement importante et qui constitue un socle pour un développement économique tourné vers la conciliation des logiques économiques, sociales et environnementales.

1/ La gestion des déchets¹⁰⁵⁶.

Avec la départementalisation, la gestion des déchets est soumise à la même réglementation qu'en métropole. Il y a cependant à Mayotte un retard tant au niveau des infrastructures disponibles que dans la prise de conscience des problèmes environnementaux et sanitaires induits par la gestion actuelle des déchets qui est en cours d'amélioration avec la mise en place d'un syndicat unique (le SIDEVAM¹⁰⁵⁷) pour coordonner et rationaliser la collecte des déchets qui est actuellement réalisée par cinq structures distinctes (SIVOM)¹⁰⁵⁸.

Un plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) a été récemment validé à Mayotte. L'objectif est de rattraper au plus vite les standards des autres départements français.

a/ La rationalisation de la gestion des déchets.

a1. Comme en Métropole, la collecte et le traitement des ordures ménagères à Mayotte relèvent de la compétence des communes. Quinze de ces dernières ont délégué cette compétence à 4 syndicats intercommunaux : le Syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) de Petite Terre (Pamandzi et Labattoir), le Sivom du centre (Dembéni, Ouangani, Sada, Chiconi et Tsingoni), le Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (Sictom) du Nord (Bandraboua, M'tsangamouji, Acoua et M'tzamboro) et le Syndicat intercommunal de développement du Sud (SIDS) (Chirongui, Bandrélé, Kani-Kéli

¹⁰⁵⁵ . Sermet, L., 2011, « L'habitat informel, de la nécessité à la loi », *AJDA* n° 23, 4 juillet 2011 p. 1289.

¹⁰⁵⁶ . Belon, N., 2010, *Optimisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés du SIDS de Mayotte*, ENGEES.

¹⁰⁵⁷ . Syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte, créé par l'Arrêté n° 2011-214 /DRCL du 12 avril 2011, portant création du syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte - SIDEVAM.

¹⁰⁵⁸ . Syndicat intercommunal à vocation multiple.

et Bouéni). Mamoudzou a gardé sa compétence et assure également le traitement des déchets de la commune de Koungou, qui n'assure que la collecte. Les services publics sont en régie, excepté celui de Mamoudzou qui est géré par Star Mayotte, un prestataire privé.

Répartition de la population par syndicat/commune¹⁰⁵⁹

EPCI/Commune	Population (2007)	% de la population totale	Type de population
Mamoudzou	53022	28,40 %	Urbaine
Koungou	19831	10,60 %	Urbaine
SITCOM Nord (4 communes)	25580	13,70 %	Rurale
SIVOM centre (5 communes)	40337	21,60 %	Rurale
SIDS (4 communes)	23266	12,50 %	Rurale
SIVOM Petite Terre (2 communes)	24416	13,10 %	Urbaine

a2. L'arrêté préfectoral du 12 avril 2011 créant le syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM) a pour objectif de rationaliser le ramassage des déchets, le tri sélectif, le nettoyage, la gestion des déchetteries, la réhabilitation et la surveillance des décharges.

Ce syndicat unique a été créé pour répondre aux contraintes européennes qui imposaient sa création avant le 15 février 2011 date de fin du 9^{ème} FED¹⁰⁶⁰. Il est à noter que ces investissements européens à Mayotte se présentent comme un appui à l'aménagement du territoire et au développement durable¹⁰⁶¹.

Sur dix sept communes, quatorze ont rejoint le SIDEVAM ce qui dénote un certain consensus autour de la nécessité de traiter la question des déchets de manière urgente. Les trois communes qui refusaient toujours le SIDEVAM étaient Tsingoni, Chirongui et Bandraboua.

¹⁰⁵⁹ . Source : Belon, N., 2010, *Optimisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés du SIDS de Mayotte*, ENGEES.

¹⁰⁶⁰ . Document unique de programmation de Mayotte, 9ème FED., Le 9ème FED prévoyait pour Mayotte trois grands axes d'investissement : La gestion des eaux pluviales ; la gestion des déchets ; le reboisement.

¹⁰⁶¹ . Les rendez-vous européens de Mayotte, La lettre d'information, septembre octobre 2010, L'actualité du 9ème FED « appui à l'aménagement et au développement durable ».

b/ Le PEDMA.

b1. Présentation.

Le plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA) est un document imposé par le 9^{ème} FED. Le PEDMA¹⁰⁶² a pour objet de définir une politique de prévention et de gestion des déchets sur un territoire donné, en l'occurrence le département, sur une période de 10 ans. Ce document est un outil indispensable à Mayotte, car il est élaboré en vue d'améliorer la salubrité publique, de minimiser l'impact des déchets sur l'environnement, sur la santé des populations. Les opérations et les équipements mis en œuvre vont générer de l'activité économique et de l'emploi. La mise en œuvre du plan va également permettre de disposer d'équipements nécessaires au développement économique et touristique de Mayotte.

Ce plan vise à orienter et coordonner l'ensemble des actions menées tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés, afin d'atteindre les objectifs fixés par la législation :

- Prévenir ou réduire la production et la nocivité des déchets,
- Organiser le transport des déchets et le limiter en distance et en volume,
- Valoriser les déchets par réemploi, recyclage ou production d'énergie,
- Assurer l'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique des opérations de production et d'élimination des déchets ainsi que sur les mesures destinées à en compenser les effets préjudiciables¹⁰⁶³.

Selon le projet de plan, le PEDMA « *donnera sa pleine mesure lorsqu'il sera devenu un instrument vivant d'organisation de la gestion des déchets, dont le caractère évolutif repose sur une logique pérenne. Amélioré en continu sur proposition des collectivités locales et des autres partenaires le mettant en œuvre, il doit résulter avant tout de la concertation, et contribuer à une clarté dans l'expression des choix et l'évaluation de leurs conséquences. Il est l'outil essentiel de prévision, de suivi et d'optimisation par réajustements successifs d'une gestion cohérente et acceptée des déchets, respectueuse de la santé et de l'environnement* ».

b2. Le cadre réglementaire.

Avant son passage au statut de département, Mayotte n'était pas couvert par un plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés.

L'article 45 (article L. 541-14 du code de l'environnement) de la loi 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales¹⁰⁶⁴, transfère au département la compétence d'élaboration et de suivi du plan départemental ou interdépartemental d'élimination des déchets ménagers et autres déchets mentionnés à l'article L.2224-14 du CGCT (déchets pouvant être collectés et traités sans sujétions techniques particulières).

¹⁰⁶² . Conseil Général, « Plan d'Élimination des Déchets Ménagers et assimilés de Mayotte », (PEDMA), délibération n°94/2005/CG du 27 juillet 2005.

¹⁰⁶³ . Conseil Général de Mayotte, 2009, *Élaboration du PEDMA, projet de plan*, Rapport n° 4, document soumis au comité de pilotage.

¹⁰⁶⁴ . Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales .

Il faut également noter ici l'importance de la directive européenne du 19 novembre 2008 et des lois « Grenelle ».

La directive européenne du 19 Novembre 2008¹⁰⁶⁵ : elle comprend notamment :

- L'article 4, avec la hiérarchie des déchets, et notamment le rendement énergétique des déchets, qui doit répondre aux préconisations du BREF (Best Available Techniques Reference document) (annexe II de la directive),
- L'article 11 avec d'ici 2020, la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets tels que (...) passant à un minimum de 50 % en poids total pour les déchets ménagers et assimilés et 70 % pour les déchets de construction et de démolition,
- Le chapitre V sur les plans de gestion des déchets.

La loi Grenelle I du 3 août 2009¹⁰⁶⁶ applicable à Mayotte : Dans le domaine des déchets, le texte consacre de nouveau la prévention comme priorité sur tous les autres modes de traitement et fixe comme objectif national la diminution de 15 % d'ici 2012 des quantités de déchets partant en incinération ou en stockage.

Pour atteindre cet objectif :

- Réduction de la production d'ordures ménagères de 7% par habitant pendant les 5 prochaines années,
- Augmentation du recyclage matière et organique : taux de 35 % en 2012 et 45 % en 2015 (contre 24 % en 2004 - moyenne nationale),
- Valorisation de 75% des déchets d'emballages ménagers en 2012,
- Valorisation de 75% des déchets des entreprises assimilables aux déchets ménagers hors bâtiment et travaux publics, agriculture, industries agro-alimentaires et activités spécifiques, en 2012.

Des objectifs spécifiques de l'outre-mer ont été définis :

- Une notion de déchet ultime plus stricte.
- L'assurance de l'application de la Responsabilité Élargie des Producteurs (REP) dans les DROM-COM et non plus seulement en France métropolitaine.
- Le développement des dispositifs spécifiques supplémentaires pour l'outre mer (réglementaires et financières art 56).

2/ Les questions du logement et des transports à Mayotte.

Les deux questions du logement¹⁰⁶⁷ et du transport sont directement liées aux problématiques environnementales et restent des préoccupations encore très grandes dans le nouveau département de Mayotte.

¹⁰⁶⁵ . Directive 2008/98/CE du parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives.

¹⁰⁶⁶ . Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹⁰⁶⁷ . Sermet, L., 2011, « L'habitat informel, de la nécessité à la loi », *AJDA* n° 23, 4 juillet 2011 p. 1289.

a/ Logement¹⁰⁶⁸ et habitat insalubre à Mayotte.

Selon la note expresse de l'IEDOM de février 2010, malgré la croissance rapide du parc, les besoins en logement demeurent importants. Ils découlent du dynamisme démographique et de la nécessité de résorber l'habitat insalubre, encore très présent à Mayotte¹⁰⁶⁹.

Il faut mentionner ici la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les DOM¹⁰⁷⁰.

L'objectif des 17 articles de ce texte, adopté à l'unanimité, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, est de relancer la lutte contre l'habitat insalubre outre-mer et de la doter de nouveaux outils opérationnels.

Il est à noter que ce texte s'applique dans sa presque totalité à Mayotte. La loi se divise en deux sections et seize articles. La première section : dispositions relatives aux quartiers d'habitat informel situés dans les départements et régions d'outre-mer et à Saint-Martin est entièrement applicable à Mayotte. La section 2 : dispositions particulières relatives à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer est applicable à Mayotte sous réserve de quelques exceptions concernant notamment le droit à expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article 15 de la loi concerne spécifiquement Mayotte. Il prévoit les modalités d'autorisation des opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre en limitant le droit à régularisation-acquisition foncières dans les zones des cinquante pas géométriques¹⁰⁷¹.

L'article premier I de la loi résume bien la philosophie générale du texte qui vise à résorber l'habitat insalubre tout en tenant compte des populations qui y vivent, c'est-à-dire en prévoyant une indemnisation : « Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics rend nécessaire la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre sur la propriété d'une personne publique ou de son concessionnaire, la personne publique à l'initiative de l'opération ou son concessionnaire peut verser aux occupants une aide financière visant à compenser la perte de domicile si les conditions suivantes sont remplies :

1° Les occupants, leurs ascendants ou leurs descendants sont à l'origine de l'édification de ces locaux ;

2° Ces locaux constituent leur résidence principale ;

3° Les occupants justifient d'une occupation continue et paisible de ces locaux depuis plus de dix ans à la date de la délibération de la collectivité publique ayant engagé l'opération, à celle de l'ouverture de l'enquête publique préalable à la réalisation des travaux ou, en l'absence d'enquête publique, à celle de la décision de la personne publique maître d'ouvrage ;

4° Ils n'ont pas fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion au cours de la période mentionnée au 3°.

Le relogement ou l'hébergement d'urgence des personnes concernées est assuré par la personne publique ayant engagé l'opération ou par son concessionnaire. L'offre de relogement peut être constituée par une proposition d'accession sociale à la propriété compatible avec les ressources de ces personnes.

Le barème de l'aide financière mentionnée au présent I est fixé par arrêté des ministres chargés du logement, de l'outre-mer et du budget en fonction de l'état technique et sanitaire de la construction, de la valeur des

¹⁰⁶⁸ . IEDOM, Février 2010, *L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités*, Les notes de l'institut d'émission, février 2010.

¹⁰⁶⁹ . IEDOM, 2010, Note expresse n° 66 février 2010, *L'habitat à Mayotte*.

¹⁰⁷⁰ . Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

¹⁰⁷¹ . Letchimy, S., 2011, *Rapport n° 3043 sur la proposition de loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer*, Assemblée Nationale.

matériaux, de la surface des locaux et de la durée d'occupation. Il tient compte de la situation de la construction au regard des risques naturels ».

Cette loi très importante dans la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI)¹⁰⁷² et indigne devrait si elle est appliquée permettre une amélioration de l'environnement urbain des départements d'outre-mer.

L'évaluation du nombre de logements insalubres dans les collectivités territoriales d'outre-mer reste complexe étant donné le caractère dispersé et parfois non déclaré des logements concernés. Le nombre de logements insalubres dans les DOM se serait élevé en 2007 à près de 55.000, soit environ le quart du parc immobilier. Ces chiffres recouvrent une réalité très diverse : l'habitat insalubre peut aussi bien être un « bidonville » constitué de murs en tôle, sans eau ni électricité qu'une maison illégale, en briques, raccordée aux réseaux urbains¹⁰⁷³.

Évolution du nombre de logements insalubres en outre-mer¹⁰⁷⁴

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Mayotte	Total
1998	20 000	6 000	5 500	21 400	10 041	62 941
2003	21 000	7 800	5 000	20 600	14 227	68 677
évolution sur 5 ans	+ 5%	+ 30%	-9,1 %	-3, 74%	+42, 19%	+9, 1%

À la lecture de ces chiffres on comprend que Mayotte est particulièrement concernée par les problématiques de l'habitat insalubre et indigne. L'augmentation de 42% du nombre de logement insalubre à Mayotte entre 1998 et 2003, c'est-à-dire au début du processus de

¹⁰⁷² . Mises en œuvre à Mayotte depuis les années 1980, les opérations RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre), qui sont pilotées par la Direction de L'Équipement, et cofinancées par l'État, la Collectivité Départementale et les Communes, ont pour but l'éradication de l'insalubrité dans les quartiers villageois (raccordements aux réseaux, accessibilité, protection contre les risques naturels). Au 31 décembre 2005, 50 opérations étaient en cours sur les 17 communes de Mayotte, dont 29 opérations en travaux et 21 en cours d'étude. Les RHI portent essentiellement sur la remise à niveau des infrastructures (voiries, desserte en eau, assainissement...). En ce qui concerne la lutte contre les logements insalubres, elle se heurte à une situation foncière très morcelée et à la présence d'une forte population clandestine qui en limite les effets.

La politique de l'habitat à Mayotte est en complète rénovation depuis 2005 avec l'instauration de nouvelles aides et la mise au point d'une offre de nouveaux produits en matière de logements aidés. Cette démarche de modernisation, concerne quatre grands chantiers :

-La mise en place dès 2006 d'un nouveau produit en accession à la propriété (le LATS ou logement en accession très sociale), destiné aux classes défavorisées de la population, remplaçant la case SIM.

-La mise en place des premiers logements locatifs sociaux qui n'existent pas encore à Mayotte.

-La mise en place d'une aide à l'amélioration de l'habitat destinée aux mahorais qui souhaiteraient mettre leur logement aux normes.

-Une réforme progressive du financement des lotissements communaux, visant à ouvrir l'affectation des lots à une plus large tranche de population, instaurant aussi une plus grande mixité sociale dans ces nouveaux quartiers. Source : Préfecture de Mayotte.

¹⁰⁷³ . Torre, H., 2008, Rapport d'information, *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer*, n° 355 (2007-2008), 27 mai 2008, Sénat.

¹⁰⁷⁴ . Source : Secrétariat d'État à l'outre-mer.

départementalisation que l'on peut dater à la loi du 11 juillet 2001, en est la manifestation la plus importante.

Si le manque de logement social peut, en partie, expliquer la permanence de zones d'habitat insalubre, elle n'en est pas seule responsable. En effet, les étrangers en situation irrégulière ne peuvent bénéficier de logements sociaux, ceux-ci étant réservés aux Français ainsi qu'aux étrangers en situation régulière.

Par conséquent, la présence d'immigrés clandestins, qui disposent souvent de peu de ressources, conduit à l'existence de logements illégaux qui sont plus à même d'être en situation d'insalubrité. Ainsi, dans les collectivités territoriales d'outre-mer où l'immigration clandestine est la plus forte, c'est-à-dire Mayotte et la Guyane, la lutte contre l'habitat insalubre est rendue plus difficile. Elle passe en partie par une meilleure maîtrise des flux migratoires et un contrôle plus efficace des filières d'immigration clandestine.

Le lien entre la résorption de l'habitat insalubre et indigne et la protection et la valorisation de l'environnement est direct. L'argument de la protection de l'environnement dans la résorption de l'habitat insalubre est pourtant peu présent dans les textes. La présence de l'habitat insalubre est un facteur de dégradation de l'environnement et expose les habitants à un plus grand risque de « catastrophe écologique » : la fédération internationale de la croix rouge a pu ainsi noter que « *Près d'un milliard de personnes vivent dans des logements insalubres sur des sites dangereux ne disposant pas des infrastructures et services nécessaires pour réduire les risques de catastrophes (...) Ces risques sont liés aux changements climatiques, au manque de services de santé ou encore à la montée de la violence urbaine* »¹⁰⁷⁵.

b/ Transports et environnement à Mayotte¹⁰⁷⁶.

De part la situation géographique et démographique et les caractéristiques insulaires de cette collectivité, le transport est un secteur clé à Mayotte. L'île est en effet dépendante à la fois du maritime et de l'aérien pour ses échanges avec l'extérieur. Concernant le transport intérieur, son relief accidenté fait que le réseau routier est encore peu développé. En outre, il n'y a pas de transport en commun « classique » mais des taxis collectifs. Or, le réseau routier est déjà engorgé et le parc automobile devrait encore s'accroître, en raison de la forte croissance démographique (160 000 habitants recensés en 2002, 190 000 en 2007) et de l'accroissement du niveau de vie des Mahorais.

Les principales infrastructures de transport à Mayotte sont les suivantes : un aéroport international et un port de plaisance en Petite-Terre, un port de commerce au nord de la Grande-Terre, ainsi qu'un système de barges pour relier les deux îles. Pour accompagner le développement économique et surtout démographique de l'île, l'amélioration de l'organisation du transport s'avère primordiale, notamment par le renfort des infrastructures portuaires et aéroportuaires ainsi que par la création d'un réseau de transport en commun.

¹⁰⁷⁵ . Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Rapport annuel 2010.

¹⁰⁷⁶ . IEDOM, 2007, Note expresse, *Les transports à Mayotte*, n° 44, octobre 2007.

Le réseau routier de Mayotte se compose de 90 kilomètres de routes nationales et de 139 km de routes départementales.

Le tonnage manipulé au port de Longoni a constamment progressé, passant de 320 000 tonnes environ en 2000 à près de 650 000 tonnes en 2009, selon la Direction du Port. L'activité principale est bien sûr l'importation (42 % du tonnage en 2009), pour l'approvisionnement de l'île.

Le port de Dzaoudzi accueille des bateaux de croisière. Toutefois, le trafic maritime de passagers le plus important est sans conteste la liaison Mayotte-Anjouan. En 2009, la direction du port a enregistré environ 3.000 croisiéristes.

Mayotte dispose d'un aéroport international à Pamandzi (Dzaoudzi, Petite-Terre). Le trafic de l'aéroport de Dzaoudzi continue de s'intensifier. L'aéroport a enregistré 256.000 passagers (hors transit) sur l'année 2009. Le nombre de passagers en transit à Dzaoudzi a également augmenté, passant à 14.429.¹⁰⁷⁷

L'impact des transports sur l'environnement n'est plus à démontrer¹⁰⁷⁸ : la faune, la flore, les espaces, les ressources naturelles en énergies, le climat de la planète, la couche d'ozone de la planète, l'environnement de l'homme... sont impactées par les modalités de transports développées sur un territoire.

La présence d'un réseau de transport sur un territoire a souvent des conséquences négatives sur l'environnement. Cependant, en contre partie de ces effets négatifs, les transports offrent un ensemble de services à la société humaine, tant d'un point de vue économique que social. Aussi, dans une démarche de développement durable qui intègre les trois dimensions économique, sociale et environnementale, convient-il de ne pas rejeter toute modification des infrastructures de transports sans avoir au préalable recensé tous les avantages et tous les inconvénients pour les populations et pour l'environnement.

Ainsi, le projet de piste longue de l'aéroport de Mayotte¹⁰⁷⁹, qui a été soumis à la commission nationale du débat public le 16 avril 2010¹⁰⁸⁰, présenté comme un atout de développement économique et touristique est-il contesté par des associations écologistes¹⁰⁸¹.

¹⁰⁷⁷ .Source : <http://www.outre-mer.gouv.fr>

¹⁰⁷⁸ . Rousval, B., 2005, *Aide multicritère à l'évaluation de l'impact des transports sur l'environnement*, Thèse, Université Paris IX Dauphine.

¹⁰⁷⁹ . Au début des années 1970, la piste avait une longueur de 1.350 m et ne pouvait accueillir que des avions à hélices pour les vols régionaux.

-En 1995, la piste a été allongée à 1.930 m en empiétant sur le lagon, ce qui a permis le développement des vols moyen-courrier avec des avions biréacteurs.

-En 2004, la piste a été élargie à 45 m pour que l'aéroport devienne accessible aux avions gros-porteurs, de type Boeing 777.

-Depuis le 1er avril 2011, SNC Lavalin s'est vu attribuer la délégation de service public de 15 ans pour l'exploitation de l'aéroport et la construction d'une nouvelle aérogare, qui permettra d'accueillir 600.000 passagers par an à la fin 2013, pour un investissement de 40 M€.

-Aujourd'hui, le projet de piste longue adaptée aux vols long-courriers constitue une nouvelle étape de ces aménagements. Au plan économique, l'accroissement du trafic entre Mayotte et la Métropole rend possible une desserte régulière au moyen de vols directs.

-Si l'arrêté ministériel rendu avant le 6 avril 2012 est favorable au projet, les études d'impact environnemental, les instructions administratives et réglementaires, l'avant-projet, l'enquête publique et la procédure de déplacement d'espèces se dérouleront jusqu'à la fin 2012.

-Après les études techniques, environnementales et opérationnelles du projet en 2013-2014, les travaux débuteraient en 2015.

¹⁰⁸⁰ . CNDP 2010-2011, Rapport d'activité, p. 39.

¹⁰⁸¹ . Notamment France Nature Environnement, et son association membre : les Naturalistes, environnement et patrimoine de Mayotte.

Ce projet nécessitant la construction d'une piste de 2600m ou 3000 m sur le lagon et d'un coût de 208 millions d'euros¹⁰⁸² serait selon ces associations dangereux pour l'environnement ; en totale contradiction avec le projet annoncé par le décret pris le 18 janvier 2010 par le Président de la République de création d'un Parc Naturel Marin classant le lagon de Mayotte ; dispendieux compte tenu des autres besoins plus cruciaux du département et inutile compte tenu de la possibilité qu'il y aurait à moderniser et à mieux utiliser l'infrastructure existante.

Il faut cependant remarquer que le projet de piste longue semble largement soutenu par les participants à la commission particulière du débat public organisée à Mayotte du premier juillet 2011 au 5 novembre 2011.

Paragraphe 2 : Quel développement endogène pour Mayotte ?

La situation des DOM et de Mayotte en particulier est marquée par leur forte dépendance en matière économique vis-à-vis de la métropole. Les résultats des états généraux de l'outre-mer et l'esprit de la LODEOM visaient à promouvoir pour les DOM un développement économique qui soit plus endogène et moins perfusé par les aides publiques de la métropole et de l'Europe. La départementalisation ne doit pas consister en l'espérance d'une manne financière qui viendrait abonder le budget du nouveau département de Mayotte.

En matière de développement et sur le moyen terme, la départementalisation sera une réussite si elle parvient à susciter un développement plus endogène du territoire. Mayotte très dépendante de l'État central doit chercher dans ses politiques publiques à favoriser les ressources propres du territoire de manière à tenter de réduire la part du secteur public dans la richesse de son territoire. En faisant cela, de nouvelles recettes pour le département pourraient survenir et l'île pourrait se placer dans une orbite de développement durable qui devrait entraîner une amélioration des conditions de vie de ses habitants.

Le pari de la départementalisation ne doit pas laisser de côté le développement endogène de l'île qui sera au contraire, s'il se réalise, un résultat apprécié des populations et qui donnera aux processus juridique de rapprochement du droit métropolitain encore plus de légitimité.

Le développement endogène dans la littérature économique¹⁰⁸³ est souvent réduit à un nouveau mode de développement recouvrant deux aspects seulement : l'exploitation de ressources spécifiques disponibles localement et la territorialisation de l'activité économique.

Si ces deux éléments constituent, effectivement, les caractéristiques majeures des formes empiriques de développement endogène, ils ne sauraient signifier un repliement sur soi ou encore une évolution autarcique des systèmes productifs locaux. La réflexion sur le

¹⁰⁸² . Estimation CNDP.

¹⁰⁸³ . Ferguene, A. ; Abderraouf, H., 1998, «Développement endogène et articulation entre globalisation et territorialisation : éléments d'analyse à partir du cas de Ksar-Hellal (Tunisie), *Revue Région et Développement*, n° 7- 1998.

développement de secteurs nouveaux et sur une large ouverture sur l'économie régionale et mondiale se révèlent tout aussi importants et doit être menée parallèlement.

L'articulation du local et du global est une nécessité impérieuse pour les producteurs locaux¹⁰⁸⁴.

Le développement endogène de Mayotte passe par le renforcement et la diversification du tissu économique qui devrait être la vraie solution aux problèmes actuels de « vie chère » et de difficultés sociales.

Dans une perspective de développement durable pour le territoire, le département devrait orienter ses incitations et ses politiques en faisant de l'environnement un moteur pour le développement endogène. C'est d'ailleurs ce que prévoyait les conclusions des états généraux de l'outre-mer en 2009.

A/ Renforcer et étendre le tissu économique mahorais.

La crise « *de la vie chère* » qu'a traversé et que vit encore Mayotte n'est pas totalement indépendante du processus de départementalisation à l'œuvre dans la collectivité.

L'augmentation jugée insupportable des prix des biens de consommation ainsi que les questions sociales sont au premier rang des revendications des populations et des syndicats.

Dans ces revendications, il est souvent fait appel à l'arbitrage de l'État ou du Conseil général. Et la perspective de l'alignement des prestations sociales et des minimas sociaux sur ceux qui existent en métropole est souvent fantasmé comme une solution à tous les maux de l'île.

En réalité, la crise actuelle doit trouver ses solutions et son dépassement dans une gouvernance du département qui favorise non seulement les activités traditionnelles de Mayotte, mais qui mette aussi en avant une politique publique volontariste de soutien et de facilitation à l'émergence de secteurs nouveaux ouverts sur l'océan indien et sur le monde.

1/ La crise de la vie chère¹⁰⁸⁵.

Entre septembre et décembre 2011, juste après l'annonce de la départementalisation le 31 mars 2011, Mayotte a été plongée dans un conflit social contre la vie chère¹⁰⁸⁶. Ce mouvement social révèle la grande aspiration des mahorais à l'égalité républicaine. Il ne semble pas qu'il s'agisse d'un désaveu de la départementalisation. Mais plutôt d'une impatience vis-à-vis des résultats attendus de la départementalisation : développement économique et développement social, égalité républicaine et droits sociaux.

¹⁰⁸⁴ . Hugon, Ph., 1996, « La dialectique du local et du global dans le développement », in, Abdelmalki, L. ; Courlet, C., (sous la direction de), 1996, *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, p. 29.

¹⁰⁸⁵ . Moreau, S. ; Marszek, A., 2012, « Géopolitique mahoraise et réunionnaise : de la crise actuelle à un état des lieux régional », *Hérodote*, 2012/2, n° 145, p. 150.

¹⁰⁸⁶ . Carayol, R., 2011, Mayotte après la bataille, *Le monde Diplomatique*, Décembre 2011.

La crise à Mayotte, comme celle des Antilles Françaises de 2009 qui avait déclenché les états généraux de l'outre-mer et le vote de la LODEOM, part d'une critique du système économique insulaire qui générerait des prix trop élevés sur les produits alimentaires de base. Ce modèle économique présent dans les DOM n'est pas suffisamment concurrentiel et s'apparente plutôt à une situation d'oligopole généralisé peu favorable à la modération des prix.

À côté de la maîtrise des prix qui nécessite l'introduction des règles de la concurrence telles qu'elles s'appliquent ailleurs, la crise à Mayotte s'explique aussi par les revendications de rattrapage social de l'île par rapport à aux autres départements d'outre-mer et à la métropole.

a/ La question des prix et de la concurrence¹⁰⁸⁷.

Les revendications mahoraises contre les prix jugés trop élevés ont un précédent dans les autres DOM. En 2009, la problématique des prix a été au cœur du conflit qui a paralysé les départements antillais. Les plateformes de revendications des deux collectifs qui ont été à l'origine de la grève générale, le Collectif contre l'exploitation outrancière, le « *Lyannaj Kont Pwofitasyon* » (LKP) en Guadeloupe, et le « *Collectif du 5 février* » en Martinique, illustrent ainsi la place centrale accordée dans leurs revendications à la thématique du coût de la vie et du pouvoir d'achat.

À La Réunion, le Collectif des organisations syndicales, politiques et associatives de La Réunion (COSPAR) insiste, dans le préambule de sa plateforme de revendications, sur la question des prix, affirmant que « *en matière de prix, on constate que sur la période 1997 à 2007, les prix à La Réunion ont augmenté de 37 %, alors que, dans le même temps, ils n'augmentaient que de 30 % dans l'hexagone* ».

En Guyane se sont constitués deux collectifs :

- le « *Mayouri kont leksplwatasyon* » (MKL) a revendiqué une diminution de 40 % des prix et la création d'un véritable organisme de contrôle des prix et de la qualité des produits ;
- le « *Mayouri Pou Lavi Miyow* » (MPLM) dont le projet comprend notamment une baisse de 40 % du prix des 200 familles de produits de première nécessité et le contrôle des marges des grossistes, des grandes surfaces et des détaillants.

La question de la vie chère n'était donc pas nouvelle, le caractère central des prix dans la mobilisation du début 2009 ainsi que la persistance de ce sujet parmi les préoccupations des habitants des DOM expliquent que l'un des cinq thèmes des États généraux de l'outre-mer s'intitule « *la formation des prix, les circuits de distribution et le pouvoir d'achat* ».

Au-delà du contrôle du respect des règles de la concurrence, qui doit être renforcé, la transparence doit être au cœur de l'action de l'État en matière de prix dans les DOM. Celle-ci ne peut être établie que si les services de l'État, observateurs privilégiés de la chaîne de formation des prix communiquent entre eux et travaillent en étroite collaboration. À Mayotte, La DIECCTE¹⁰⁸⁸, et son pôle « *concurrence, consommation, répression des fraudes et métrologie* » est chargé de : assurer, participer, contribuer au bon

¹⁰⁸⁷ . Doligé, É, 2009, *Rapport d'information sur la situation des départements d'outre-mer*, Rapport n° 519, Sénat.

¹⁰⁸⁸ . Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.

fonctionnement et à la loyauté du marché en détectant les pratiques susceptibles d'altérer le jeu de la concurrence ; assurer la protection économique et la sécurité des consommateurs en veillant à la qualité et à la sécurité des produits et prestations ; veiller à l'hygiène et à la sécurité des produits alimentaires dans le domaine de compétence du ministre chargé de l'économie, à l'alimentation animale ; veiller au respect de la législation et de la réglementation en matière de métrologie légale (instruments de mesure). La question de la baisse supposée du pouvoir d'achat à Mayotte a fait l'objet d'une question orale sans débat au parlement de la part de M. Abdoulatifou Aly, député n'appartenant à aucun groupe¹⁰⁸⁹.

Cette question de la baisse du pouvoir d'achat à Mayotte est liée à la structure spécifique du marché outre-mer. Cette structure est jugée par la plupart des observateurs comme trop oligopolistique et pas assez concurrentielle.

L'étroitesse du marché mahorais avec seulement 200 000 habitants peut apparaître comme une raison objective qui expliquerait le niveau des prix¹⁰⁹⁰. De même, la politique douanière empêche le territoire de se fournir auprès des pays voisins de l'océan indien et oblige à une relation privilégiée mais déséquilibrée avec la métropole et l'Europe.

b/ Le rattrapage social.

Le processus de départementalisation lancé en 2001 et concrétisé en 2010 devait s'accompagner d'un rattrapage de Mayotte en termes de développement économique et social. Les populations étaient et sont toujours impatientes de voir les conditions de rémunération et d'aides sociales qui existent en métropole se propager à leur île. Les retards de Mayotte en matière sociale ont été réduits mais sont toujours présents. Qu'il s'agisse du SMIG ou du RSA, Mayotte n'a pas encore atteint les niveaux métropolitains et reste même à distance des autres DOM.

b1. l'évolution du SMIG à Mayotte.

Mayotte poursuit le processus de rattrapage dans lequel elle est engagée depuis 2001. Alors que jusqu'en 2001, le SMIG avait suivi une évolution faible de l'ordre de 5% par an, l'augmentation s'est ensuite accélérée. La politique de rattrapage a fait passer ce taux à 9,3% en moyenne entre 2002 et 2006.

¹⁰⁸⁹ . Question publiée au JO le 31/05/2011, page 5606 ; Réponse publiée au JO le 8/06/2011, page 3739.

Texte de la question :

Abdoulatifou Aly appelle l'attention de Mme la ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer, sur la baisse inexorable du pouvoir d'achat à Mayotte. Dans le cadre des travaux des états généraux de l'outre-mer, les Mahorais ont demandé unanimement que des mesures énergiques soient prises pour lutter contre la hausse incessante et continue des prix et préserver le pouvoir d'achat des consommateurs locaux. Pour répondre à ces attentes, le Gouvernement a mis en œuvre les mesures préconisées par le comité interministériel pour l'outre-mer du 6 novembre 2009. Ainsi, un bureau de la direction de la concurrence et du contrôle des prix a été mis en place et sa présidence a été confiée à une autorité indépendante en la personne d'un magistrat de la chambre régionale des comptes de Mayotte. Cependant, l'INSEE révèle, à chacune de ses publications trimestrielles, que les prix des produits de première nécessité, - en particulier les produits alimentaires ainsi que les carburants, notamment le kérosène indispensable pour rendre accessible à tous les futurs vols directs à destination de la métropole - ne cessent d'augmenter à Mayotte, plus vite qu'à La Réunion et dans l'ensemble de notre pays, grevant donc gravement le pouvoir d'achat des ménages. Il lui est donc demandé les dispositions qu'elle compte prendre pour que le contrôle des prix à Mayotte soit aussi effectif et efficace qu'ailleurs dans le reste des DOM et en métropole. Il espère des mesures propres à favoriser la libre concurrence et la création d'entreprises dans le nouveau département pour enfin sortir de l'ère des monopoles et des oligopoles.

¹⁰⁹⁰ . Brard, J.-P., 2007, Rapport d'information n° 3780, relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer, Assemblée Nationale.

Le 2 février 2007, lors d'une réunion présidée par le Directeur du travail au nom du Préfet de Mayotte, les partenaires sociaux, membres de la commission consultative du travail (CCT), ont trouvé un accord intermédiaire fixant le taux du SMIG : il acte une augmentation progressive du SMIG pour les années 2007 à 2010 incluse. Le schéma de convergence était le suivant : à compter du 1^{er} juillet 2009, le SMIG net de Mayotte devra être à 80% du SMIC net métropolitain ; à compter du 1er juillet 2010, le SMIG net de Mayotte devra être à 85% du SMIC net métropolitain.

Rappelons qu'au 31 décembre 2006, Le SMIG brut mahorais ne représentait que 50,5% du SMIC de la métropole et des DOM.

Cette évolution très rapide du SMIG de Mayotte vers les standards de la métropole, ne doit pas cacher la problématique du travail dissimulé, très présente à Mayotte. En effet, les niveaux de revenus des travailleurs clandestins sont très inférieurs au SMIG¹⁰⁹¹.

Il faut aussi rappeler la faiblesse de l'économie productive avec au 31 décembre 2005 seulement 31 entreprises de plus de 50 salariés. Par ailleurs, sur les 7000 entreprises qui étaient immatriculées auprès de la chambre professionnelle de Mayotte, 92% sont des commerçants travaillants seuls ou en famille. L'essentiel de l'emploi se concentre dans le secteur de la construction qui regroupe plus du tiers des salariés.

b2. Le RSA à Mayotte.

En vue de rapprocher les règles législatives applicables à Mayotte des règles législatives applicables en métropole ou dans les autres collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, l'article 30 la loi du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte a autorisé le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à modifier par ordonnance les règles relevant de plusieurs législations, dont le code de l'action sociale et des familles. C'est sur ce fondement qu'est édictée l'ordonnance du 24 novembre 2011¹⁰⁹² portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte. Une des particularités consiste en l'alignement progressif du montant forfaitaire applicable à Mayotte sur celui de droit commun. Par décret, il sera précisé que le montant de ce minimum social pour l'année 2012 représentera le quart de ce qu'il représente en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer, c'est-à-dire 119 € pour une personne seule. Parmi les autres particularités on peut relever : des modalités de calcul particulières, une condition de séjour préalable pour les étrangers en situation régulière de quinze ans à Mayotte, la non-extension en 2012 à Mayotte du RSA ouvert aux jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans et du RSA majoré pour situation d'isolement (ex-allocation parent isolé), la prise en compte des épouses de second rang et de leurs enfants respectifs comme des foyers distincts de celui constitué par leur mari et l'épouse de premier rang de celui-ci, la non-attribution au Président du Conseil général de Mayotte du pouvoir reconnu au président du Conseil général d'attribuer le RSA à des non-salariés et à des élèves, étudiants et stagiaires qui n'en remplissent pas les conditions d'accès.

¹⁰⁹¹ . Torre, H., 2008, Rapport d'information n° 461, *Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine*, Sénat.

¹⁰⁹² . Ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte.

2/ Solutions et Dépassement.

Pour améliorer sa situation économique et mieux intégrer le système juridique de droit commun, Mayotte doit sortir de la crainte du marché et de la critique de l'État pour mettre en avant ses atouts propres et développer de nouvelles activités.

a/ Sortir de la crainte du marché et de la critique de l'État.

L'une des explications possible du retard de développement de Mayotte et plus largement de tous les outre-mer, s'enracine peut-être dans un profond décalage culturel entre les DOM et la métropole¹⁰⁹³. Ce décalage culturel est du au fait que dans les DOM, les logiques de l'économie de marché comme celles de l'État moderne ne sont pas bien acceptées.

Même si l'État est très critiqué outre-mer pour son manque d'engagement ou son omniprésence, il est clair, que d'un point de vue économique, ces départements et Mayotte en particulier sont très dépendants des aides publiques et du fonctionnement de l'État qui représentent une part dominante de la richesse des DOM.

Mayotte comme les autres DOM peut trouver dans son histoire des motifs de défiance envers l'État. Même si Mayotte a une histoire particulière puisque l'esclavage est aboli, dès l'occupation de Mayotte par la France par l'ordonnance Royale du 9 décembre 1846¹⁰⁹⁴.

La mauvaise conscience et le ressentiment qu'engendre aujourd'hui, chez beaucoup, l'impression de vivre une situation d'assistance, peuvent se développer contre un « *État blanc* »¹⁰⁹⁵, des institutions administratives françaises et des lois quelquefois trop éloignées des réalités locales.

Cependant, malgré ce ressentiment et cette mauvaise conscience, les financements publics sont toujours très sollicités.

Ainsi, après les révoltes sociales de novembre 2011, l'État a annoncé le déblocage de 50 millions d'euro en 2012 pour aider au redémarrage de l'économie de Mayotte mise à mal par le conflit social sur la vie chère. Marie-Luce Penchard a annoncé aux élus mahorais : « *Il y a urgence à relancer l'activité pour préserver l'emploi, le développement et le pouvoir*

¹⁰⁹³ . Michalon, T., 2001, « Craintes du marché et rejet de l'État, vraies spécificités de l'outre-mer ? », In, Elfort, M., (sous la direction de), 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 46.

¹⁰⁹⁴ . L'introduction des esclaves est interdite en vertu des lois prohibitives de la traite des noirs. Toutefois, de nombreux esclaves se trouvent déjà sur l'île dont les propriétaires proviennent des précédentes vagues de peuplement. Le rachat de ces esclaves, de leur liberté, est l'objet principal de l'ordonnance du Roi Louis Philippe du 9 décembre 1846. Le document constitue pour Mayotte le texte officiel qui proclame la liberté des esclaves et partant, l'abolition de l'esclavage. L'ordonnance est promulguée sur l'île le 1er juillet 1847 par le Commandant supérieur Passot. Il y a malheureusement dans l'ordonnance une clause attachée à la libération du noir, et que celui-ci ne comprend pas très bien : c'est celle de l'engagement de cinq années au profit de l'État. Cet engagement, aux yeux de la majorité des captifs, c'est la continuation de l'esclavage. Sources : «L'abolition de l'esclavage à Mayotte», Service des archives de Mayotte, 1998.

¹⁰⁹⁵ . Michalon, T., 2001, « Craintes du marché et rejet de l'État, vraies spécificités de l'outre-mer ? », In, Elfort, M., (sous la direction de), 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 46.

d'achat des Mahorais. Le gouvernement souhaite s'investir fortement pour mettre en œuvre ce plan de mobilisation des crédits publics, en étroite concertation avec les élus »¹⁰⁹⁶.

L'intérêt de Mayotte est bien de s'adapter au droit métropolitain tout en conservant ses spécificités culturelles. Mayotte doit prendre le bon côté de l'État et maximiser les politiques publiques nationales en les intégrant très tôt dans sa volonté de développement économique durable.

Tout en critiquant l'État, les DOM sont souvent en même temps frileux voire craintifs face aux logiques du marché. La vision du monde que les populations des DOM ont héritée de leur histoire particulière, et largement conservée du fait de leur isolement géographique, s'avère assez éloignée de celle qui a permis et accompagné en Europe et aux États-Unis, le développement de l'économie capitaliste de marché. Pour l'essentiel, les sociétés des DOM semblent être demeurées extérieures à l'*esprit du capitalisme*, fait de prises de risques, de goût pour la compétition individuelle, d'inclination à l'épargne. Marquées par une conception encore communautaire de la vie, par le désir d'échapper aux contraintes d'ordre institutionnel que représentent aussi les mécanismes du marché, par une vision négative du travail, légitimement héritée des abominations de l'esclavage et par un appétit de consommation immédiate, ces cultures demeurent éloignées de celle ayant accompagné la naissance du monde moderne.

Cette crainte du marché doit être dépassée à Mayotte. La notion de développement durable, qui tout en affirmant l'importance du développement économique capitaliste traditionnel laisse une large place à la préservation de l'environnement et à l'importance des cultures peut constituer un chemin compatible avec les cultures spécifiques des sociétés des DOM.

b/ Développer les atouts propres de Mayotte.

C'est cette logique de développement durable qui inclut l'acceptation et l'optimisation du rôle de l'État et du marché dans le développement économique ainsi que le rôle central qui doit être donné à l'environnement et à la culture, que Mayotte doit mettre en œuvre. Cela passe, avec toujours le souci transversal de l'environnement et de la culture, par la redécouverte, le renforcement et le soutien des secteurs économiques traditionnels et par une réflexion et un projet visant à développer de nouvelles activités conformes à la philosophie générale du développement durable.

Les activités traditionnelles sont l'agriculture, la pêche, le tourisme et l'artisanat, les activités nouvelles à développer sont très nombreuses. On peut citer : l'éco tourisme ; la recherche et l'exploitation maîtrisée des ressources halieutiques ; l'élevage de perles ; les énergies renouvelables ; la production de biens et de services de qualités destinés à l'exportation dans la zone de l'Océan Indien ; Un travail sur l'image de Mayotte de manière à rendre l'île plus attractive ; l'ouverture et l'incitation aux IDE (investissements direct étrangers) ; se positionner sur les productions liées à la « *révolution verte* » ...

¹⁰⁹⁶ .Voir, <http://www.outre-mer.gouv.fr>.

Les forces et faiblesses économiques ainsi que les opportunités et menaces du territoire avaient été recensées par le schéma régional de développement de l'économie, de l'emploi et de la formation de Mayotte¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁷ . Conseil général de Mayotte, 2010, *Schéma régional de développement de l'économie, de l'emploi et de la formation de Mayotte*.

Forces et faiblesses de Mayotte¹⁰⁹⁸.

Les forces du territoire (aspects positifs internes que maîtrise le territoire et sur lesquels on peut bâtir le futur)	Les faiblesses du territoire (aspects négatifs internes qui sont contrôlés par les acteurs du territoire)
-La jeunesse de la population et le dynamisme démographique du territoire	-Une pression démographique et migratoire importante (présence importante de personnes étrangères en situation irrégulières) faisant émerger des besoins rapides et forts (éducation, santé, emploi, formation, infrastructures) -La difficulté à intégrer les nouveaux actifs sur le marché du travail mahorais. -Le manque de logement et notamment de logement social. -Des difficultés sociales à traiter rapidement (phénomènes d'enfants seuls, accès au logement social) -Des dispositifs d'insertion des jeunes anciens et limités par rapport aux besoins.
-Une montée en qualification et compétence globale de la population (population de plus en plus formée) et plus particulièrement des femmes.	-Des besoins restant cependant importants en matière de formation (lutte contre l'illettrisme). -Un nombre important d'actifs sans qualification. -Un usage de l'outil de formation encore peu utilisé par les structures employeurs pour les salariés et les agents de la fonction publique. -Une législation sur la formation n'intégrant pas les réformes de 2004 et 2009 et ne permettant pas d'utiliser l'ensemble des dispositifs existants. -Des dispositifs de formation qui restent limités au regard de l'ampleur des besoins.
-Un positionnement géostratégique au sein du canal du Mozambique	-Une affirmation limitée de Mayotte dans son environnement régional -Un positionnement à trouver par rapport à la Réunion et aux Comores.
-Un secteur privé minoritaire, mais dynamique et diversifié même si le BTP y prend une place importante, au côté d'un secteur public générateur d'emploi et structurant pour l'économie. -Un dynamisme de la création d'activité. -La possibilité de développer de nouveaux pôles d'activité sur le territoire.	-La dépendance de l'économie à la commande publique -Un marché petit et faiblement concurrentiel. -Des difficultés pour passer de la micro entreprise à la TPE. -La faible capacité à dépenser les crédits et un manque de projets et/ou de porteurs de projets. -Un secteur bancaire qui reste frileux.
-La richesse du Lagon et de la mer (biodiversité, attractivité touristique) -La création du parc naturel marin de Mayotte.	-Mais une richesse restant peu exploitée et protégée.
-L'existence d'infrastructures diversifiées (routes, ports, barges, aéroport) et de services publics.	-Un besoin de développement de nouvelles infrastructures diversifiées et d'entretien de celles déjà existantes. -L'inaccessibilité de certaines zones du territoire. -Une concentration des activités et des services administratifs sur Mamoudzou et une répartition déséquilibrée de la population sur le territoire.
-La mise en place d'un établissement public foncier.	-Des difficultés liées au foncier et à l'immobilier adapté. -Une urbanisation faiblement maîtrisée et la juxtaposition des activités économiques et de l'habitat.

¹⁰⁹⁸ . Conseil général de Mayotte, 2010, *Schéma régional de développement de l'économie, de l'emploi et de la formation de Mayotte*.

Opportunités et menaces

Opportunités du territoire (Possibilités extérieures positives dont on peut éventuellement tirer partie dans le contexte actuel des forces et faiblesses, se développant en dehors du champ d'influence du territoire)	Menaces du territoire (risques extérieurs négatifs dont peut éventuellement souffrir le contexte actuel des forces et faiblesses, se développant en dehors du champ d'influence du territoire)
<ul style="list-style-type: none"> -L'obtention du statut de (RUP) Région ultrapériphérique d'ici 2013. -L'accès aux fonds structurels avec le statut de RUP 	<ul style="list-style-type: none"> -La faible capacité de répondre aux exigences communautaires sur l'utilisation des fonds européens. -La difficulté actuelle à gérer le FED -L'absence d'assurance sur les montants pouvant être obtenus pour Mayotte dans le cadre des fonds structurels. -Le nombre restreint de structure en capacité d'être porteuse de projets européens. -La capacité à assurer une avance de trésorerie
<ul style="list-style-type: none"> -La mise en place de l'infrastructure numérique en 2011 avec du haut débit pour la zone de Mamoudzou et petite Terre. 	<ul style="list-style-type: none"> -La fracture numérique géographique et au sein de la population.
<ul style="list-style-type: none"> -La départementalisation -La mise en place de nouveaux transferts de compétences 	<ul style="list-style-type: none"> -La faiblesse des moyens financiers transférés par l'État liés aux transferts des compétences. -L'existence de la spécialité dans certains domaines rend peu lisible le contexte réglementaire et législatif. -La difficulté à mettre en œuvre un partenariat institutionnel.
<ul style="list-style-type: none"> -L'attractivité du territoire pour les investisseurs en raison de sa stabilité politique et du respect de l'État de droit. 	<ul style="list-style-type: none"> -Un dumping social et juridique des territoires voisins. -L'instabilité réglementaire et législative ainsi que les domaines de spécialité accentuent la difficulté pour les investisseurs d'identifier les points forts du territoire mahorais.

B/ L'environnement comme moteur du développement endogène de Mayotte.

Le retard de développement est un mal curable qui ne peut être guéri de l'extérieur. Un proverbe africain ne rappelle-t-il pas à juste titre que « *la main qui donne est toujours au dessus de celle qui reçoit* ». La dépendance économique des DOM et de Mayotte vis-à-vis de la métropole et de la sphère de l'économie publique ne peut pas être une solution à long terme. Il faut apprendre à créer la richesse sur place et l'environnement exceptionnel de Mayotte peut être le moteur de cette création.

Un développement économique durable passe nécessairement par le développement d'une véritable culture entrepreneuriale assurant un développement endogène croissant du territoire. La difficulté, mais aussi le chemin vertueux consistera pour Mayotte à préserver son environnement pour en faire un atout majeur de sa richesse future tout en favorisant la croissance économique et donc la construction de bâtiments, d'entreprises, d'infrastructures... Cela passe par une volonté sans faille d'introduire les problématiques environnementales dans

toutes les discussions liées à des projets économiques. Cette approche garantira à terme une croissance respectueuse de l'environnement.

1/ Concilier respect de l'environnement et croissance économique à Mayotte¹⁰⁹⁹.

La « *départementalisation* » et la perspective proche de « *rupéisation* » tout en constituant des contraintes d'adaptation pour Mayotte, sont des aiguillons qui encourageront Mayotte à s'orienter vers une croissance verte. Cette « *croissance verte* » devra compter avant tout sur les forces propres du territoire

a/ Départementalisation, contraintes environnementales et perspectives économiques.

En faisant le choix depuis très longtemps, et très clairement depuis la loi de 2001, pour un rapprochement du droit métropolitain et européen, Mayotte n'a pas choisie la facilité¹¹⁰⁰. Il apparaît à l'étude de l'histoire récente que les mahorais ont fait un choix responsable et efficace. En dépit de leur handicap, les régions ultra périphériques connaissent depuis une quinzaine d'années une croissance économique importante, de l'ordre de 3,5% l'an en moyenne. L'écart de niveau de vie avec la métropole se réduit même si il reste significatif. Dans le cas des DOM, il est passé de 59% en 1990 à 44% en 2007. Le PIB par habitant des DOM s'est également rapproché de celui de la métropole. Mayotte suit ce mouvement avec un peu de retard mais de manière régulière. Ce mouvement devrait s'amplifier avec l'intégration en 2014 de Mayotte dans la catégorie des régions ultra périphériques de l'Europe. La « *rupéisation* » ne doit pas pour autant inciter les élus à s'endormir sur leurs lauriers. Cette évolution statutaire ne les dédouane pas de la nécessité d'engager une réflexion sérieuse sur l'idéal de développement qui conviendrait à Mayotte, compte tenu de ses spécificités. En effet, le dynamisme commun à toutes les régions insulaires ne résulte pas d'un type de développement uniforme.

La commission européenne doit se prononcer sur « *la dimension juridique* » du changement de statut de Mayotte lors de sa session des 28 et 29 juin 2012. La gestion de l'environnement sur l'île pourrait poser un problème avec notamment l'assainissement des eaux usées qui avance vite mais n'est pas encore terminé et la gestion des déchets qui reste archaïque. Cet exemple montre l'importance que doivent accorder les mahorais à la gestion et à la valorisation de l'environnement.

L'environnement exceptionnel de Mayotte est une richesse considérable qui est actuellement trop sous-estimée par l'État, les collectivités territoriales mahoraises et les acteurs économiques locaux, nationaux et internationaux.

¹⁰⁹⁹ . Sur le soutien au développement des territoires, voir, Document de politique transversale, projet de loi de finance pour 2012, Outre-mer, P. 47.

¹¹⁰⁰ . Quentin, D. ; Gosselin, Ph., 2009, *Rapport d'information sur les perspectives de départementalisation de Mayotte*, n° 1485, Assemblée Nationale.

L'importance de la nature à Mayotte a encore été signalée à l'occasion de la journée mondiale des zones humides¹¹⁰¹ qui célèbre la signature de la Convention de Ramsar de 1971¹¹⁰². Deux nouveaux sites français ont été inscrits à la liste reconnue par la Convention sur les zones humides : l'un en Corse, l'autre à Mayotte (la vasière des Badamiers).

Kati Wensel, du secrétariat Ramsar a pu résumer : « *la vasière des Badamiers, sur 115 hectares, se compose d'une vasière partiellement couverte de mangroves. Des herbiers marins et différentes espèces d'algues jouent un rôle clé en maintenant les caractéristiques écologiques de cet écosystème extrêmement productif et divers qui sert de refuge ainsi que de lieu de reproduction, de nourrissage et d'hivernage à de nombreuses espèces d'oiseaux, en particulier des limicoles mais aussi à des poissons et des tortues comme la tortue verte* ».

L'envasement, l'érosion côtière et le développement urbain menacent ce site exceptionnel. Le développement économique, notamment l'éco tourisme doit tirer partie de cette richesse naturelle en la préservant et en la valorisant. Dans ce sens, un sentier pédagogique qui permettra de se familiariser avec l'écosystème de la mangrove et l'environnement naturel de Mayotte est en train d'être construit.

b/ Développement endogène et liens avec la métropole¹¹⁰³.

L'économie des DOM et donc de Mayotte est trop dépendante de la richesse de l'État central.

La dépendance peut entraîner des effets dynamiques négatifs importants en ôtant toute incitation à rechercher l'efficacité du système économique. La croissance des emplois dans les îles fait ainsi clairement apparaître un processus de « *tertiarisation* » des économies orientées pendant très longtemps vers les activités aux faibles potentiels (en termes de productivité ou de création d'emplois). En effet, le secteur non exposé est composé des activités non marchandes, des services marchands administratifs (comme par exemple les banques ou les assurances), des activités de distribution et du BTP. Or, si ces activités sont faiblement productives, on y observe aussi un progrès technique généralement modeste. Cette faible productivité est de plus renforcée par la protection de l'économie qui n'incite pas les entreprises à optimiser leur technique de production et qui diminue les effets d'apprentissage.

Autrement dit, les transferts semblent être une source d'illusion : ils permettent un accroissement des stocks de facteurs sans entraîner un développement des activités productives. Cette contraction du secteur productif rend par la même occasion plus importante la dépendance. La part des biens non produits sur place s'accroissant, cela implique une augmentation des importations et finalement des transferts. La dépendance génère donc la dépendance.

Une autre conséquence macroéconomique des transferts est de tendre à ralentir la baisse du niveau du chômage en maintenant le niveau moyen des salaires au-dessus du salaire

¹¹⁰¹ . 2 février 2011, Journée mondiale des Zones humides.

¹¹⁰² . Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau. Ramsar (Iran), 2 février 1971.

¹¹⁰³ . Bamana, Z., 2011, « Quelle stratégie de croissance pour Mayotte ? », *Mayotte Hebdo*, 27 octobre 2011.

de plein emploi. Les salaires du secteur public, majorés par rapport à ceux de la Métropole, deviennent le salaire de référence et conduisent à tirer vers le haut une partie des salaires du secteur privé productif. Ceci a alors pour conséquence d'imposer des techniques de production plus intensive en capital qu'en main d'œuvre, ce qui ne facilite pas la création d'emplois. Autrement dit, les hauts salaires du secteur public peuvent impliquer une sous-utilisation du facteur travail par d'autres secteurs. Les transferts ont éloigné non seulement l'économie d'un fonctionnement efficient, mais aussi fait apparaître des forces renforçant cette déviation.

Il y a des effets pervers de la dépendance qui se résument aux critiques trop souvent entendues à propos des DOM : Ils sont dépendants, ce sont des assistés qui vivent des allocations familiales et des minima sociaux ; Leur économie basée sur les transferts publics n'est pas viable.

C'est pourquoi Mayotte doit s'orienter vers un développement endogène respectueux de son environnement qui est l'une de ses principales richesses avec sa population.

Quelle stratégie doit suivre Mayotte pour rompre le cercle vicieux de l'assistance généralisée et du mal développement ?

L'île a besoin d'une première impulsion pour son décollage économique, ensuite d'une « *grande poussée* » pour maintenir le développement sur un bon rythme de croisière. Le « *Big push* » serait l'idéal, mais dans le contexte d'endettement abyssal où se trouve l'État, avec les déficits astronomiques des comptes publics, un « *Plan Marshall* » pour le développement paraît exclu pour Mayotte.

L'État estime d'ailleurs que le développement économique des territoires d'outre-mer ne réside pas dans un lien unique avec la Métropole, mais bien « *dans leur capacité à valoriser leurs économies pour conquérir de nouveaux marchés dans leur environnement régional* »¹¹⁰⁴. La mission de chaque commissaire au développement endogène va s'attacher à développer les productions locales en structurant les filières et à favoriser l'insertion économique des territoires de l'Outre-mer dans leur environnement régional ; faire le lien entre les pouvoirs publics, locaux et nationaux, et le monde de l'entreprise en veillant particulièrement aux TPE/PME ; apporter une aide concrète aux entreprises et aux filières dans leur démarche à l'export ; étudier également les conditions du développement endogène par territoire. À cette fin, un fonds d'études doté de 2 millions d'euros a été décidé dans le budget 2011.

Le pari du développement endogène pour Mayotte demandera beaucoup d'efforts à la collectivité territoriale. Les orientations à suivre pourraient être les suivantes :

-Mettre en place une organisation efficiente de la production industrielle et de service en réseaux de petites et moyennes entreprises localisées, concentrées dans une industrie ou dans une filière de production particulière, bénéficiant d'une grande flexibilité eu égard à la diversification de la demande de biens et services. La coopération entre firmes spécialisées permet néanmoins la production compétitive de quantités satisfaisant des parts de marché importantes à l'exportation.

-Développer les capacités d'adaptation et d'innovation du système productif localisé. Cette capacité trouve notamment ses origines dans une écoute attentive des marchés, et de ce qui se

¹¹⁰⁴ . <http://www.outre-mer.gouv.fr/>.

fait ailleurs, en termes techniques, organisationnels et commerciaux. Elle repose également sur une capacité d'apprentissage et une capacité propre d'évolution fondée sur l'exploitation de savoir-faire techniques localisés, d'où l'importance de la formation à Mayotte. Le repli sur soi est loin d'être une caractéristique du système qui témoigne au contraire d'une très grande ouverture. L'immigration de personnes, et de nouvelles compétences valorisables, est un élément qui peut avoir son importance¹¹⁰⁵.

-Proposer des innovations de produits ou de procédés serait un facteur d'expansion important dont l'occurrence et la mise en œuvre seraient facilitées, par la mobilité de la main d'œuvre et le changement fréquent de travail et par la concentration territoriale des activités et des personnes. La proximité géographique favorise la circulation d'informations de nature non standardisée. De manière générale, ce sont les économies externes d'agglomération, déjà citées à propos des facteurs de localisation, qui sont évoquées comme constituant la source d'avantages spécifiques.

-Réfléchir sur la ville, à Mayotte comme lieu de rencontre, d'échanges et d'offre de services diversifiés, y compris de haut niveau. Travailler à l'attractivité de la Ville¹¹⁰⁶.

-Travailler sur l'intensité de relations (et d'échanges d'information et de services) à finalité productive hors-marché. Elles occupent une place particulière dans l'explication de différenciations (inter-) régionales et locales ; la proximité professionnelle ou de parenté est ici importante. Mayotte doit développer son « *capital relationnel* », lequel indique une connaissance mutuelle des acteurs. « *Elle relève d'une habitude de travailler ensemble (...)* ». La fréquence et la régularité des contacts entre acteurs donnent naissance à des réseaux de relations.

-Mettre en place des institutions (professionnelles, d'enseignement, de formation,...) et des associations de personnes à finalités socio-économiques, politiques et culturelles, localisées, publiques et privées, encadrant et soutenant le développement du territoire. De ce point de vue, l'ouverture d'une Université à Mayotte va dans le bon sens.

-Développer un système de valeurs et une « *image de Mayotte* » partagés par l'ensemble des acteurs et des institutions du territoire, favorable au changement et à l'activité entrepreneuriale, et donnant lieu, à cet égard, à une communauté de pensée.

¹¹⁰⁵ . Dejardin, M. ; Fripiat, B., 1998, « Une description *a priori* de facteurs de développement économique local et régional », Document de travail.

¹¹⁰⁶ . Jazouli, A., 2008, (sous la direction de) *Demain la ville, Pour un développement local endogène, des services publics territoriaux optimisés, Synthèses et prospectives*, Délégation interministérielle à la Ville, dossier n°2, Juin 2008.

2/ Quelles politiques publiques pour un développement endogène durable de Mayotte ?

Si Mayotte pour son développement doit se prendre en main et ne plus compter seulement sur les revenus de transferts et les aides de l'État ou de l'Europe, cela veut dire que les politiques publiques menées par les collectivités territoriales du nouveau département devront prendre en compte cette donnée et orienter leurs actions vers l'autonomie économique du territoire. C'est ce que semblait prévoir les conclusions de la mission d'information sur la situation des départements d'outre-mer à l'occasion des États généraux de l'outre-mer en 2009¹¹⁰⁷.

Mayotte comme les autres départements d'outre-mer français doit faire face à deux difficultés dans sa marche vers le développement durable : tout d'abord, la défaillance des outils administratifs et l'absence de démarche d'évaluation préalable à la décision : or, comment asseoir la crédibilité de politiques publiques menées à l'aveuglette ?

Ensuite et surtout, l'insuffisante prise en compte des spécificités des départements d'outre-mer, qui bat en brèche la mise en œuvre du principe d'égalité devant la loi qui se mesure à situations comparables.

Au-delà de l'assainissement de la situation de Mayotte en matière de gouvernance, tant institutionnelle que financière déjà évoquée, un développement durable du territoire suppose un rééquilibrage entre le lien de quasi exclusivité avec la métropole et l'Union européenne et la nécessité d'une meilleure insertion dans l'environnement régional ainsi qu'une meilleure prise en compte des spécificités et de la diversité, par la valorisation de leurs atouts comme par l'allègement des contraintes inadaptées.

a/ Mieux prendre en compte les spécificités de Mayotte.

En vue d'un développement endogène réussi, doivent être menés de front la réduction des facteurs de vulnérabilité du tissu économique, le renforcement des secteurs traditionnels et le développement des secteurs innovants.

Le tissu économique des DOM se caractérise par une forte densité de TPE et un fort taux de mortalité des petites entreprises. Afin de réduire la vulnérabilité qui en résulte, il est impératif que les acteurs locaux renforcent les initiatives en matière d'accompagnement et de formation des chefs d'entreprises. Le développement économique durable passe nécessairement par le développement d'une véritable culture entrepreneuriale assurant ainsi un développement endogène croissant et une plus grande création de richesse pour les mahorais¹¹⁰⁸.

¹¹⁰⁷ . Lors de sa séance du jeudi 5 mars 2009, le Sénat a nommé les membres de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer.

¹¹⁰⁸ . Fortin, P. A. ; Saint-Pierre, G., 2003, La culture entrepreneuriale : un antidote à la pauvreté, Fonds spécifique de développement de la Francophonie (FSDF) et Agence Canadienne de Développement international (ACDI).

Dans ce sens, les conclusions de la mission d'information sur la situation des départements d'outre-mer appellait à la réunion de l'ensemble des acteurs publics et privés dans le cadre d'une « *conférence permanente de la formation professionnelle* », pour définir et organiser en commun des filières de formation adaptées aux économies locales et pour élaborer des procédures simples facilitant l'accès aux formations et l'orientation des personnes¹¹⁰⁹. Pour cela, les collectivités territoriales doivent adopter une programmation pluriannuelle des projets structurants afin d'assurer une véritable visibilité et une politique d'investissement et d'embauche viable pour les entreprises.

Sur le plan environnemental, l'État doit faciliter l'exploitation et la valorisation des ressources naturelles des DOM, par exemple en matière agricole ou piscicole.

Afin de soutenir le secteur primaire, un secteur clé de l'économie des départements d'outre-mer par son poids économique et social, il est nécessaire d'encourager la structuration des filières et l'organisation des inter professions, de lancer un plan de restauration de l'espace agricole avec un objectif de doublement de la surface agricole utile et de défendre la prise en compte des spécificités de l'agriculture et de la pêche ultramarines dans la réglementation européenne.

L'objectif de développement durable doit permettre de faire de Mayotte un modèle en matière de protection et de valorisation des biens environnementaux et de l'environnement un élément moteur de son développement endogène. Les enjeux principaux pourraient être l'autosuffisance énergétique et le développement du tourisme haut de gamme. Il semble indispensable que l'ensemble des acteurs locaux se mobilisent afin que puissent se structurer de véritables pôles d'excellence de développement durable.

Le développement économique durable de Mayotte passe aussi par une réflexion sur son image et un positionnement clair sur cette question est nécessaire. Avec par exemple le développement d'une image d'une île « *haut de gamme* » et très concernée par les problématiques environnementales innovantes.

b/ Une meilleure insertion de Mayotte dans son environnement régional.

Comme le soulignait la mission d'information sur la situation des départements d'outre-mer, un développement équilibré des DOM implique de donner une forte impulsion à une meilleure insertion dans leur environnement géographique : la zone Antilles Guyane représente un marché potentiel de 250 millions d'habitants et la zone de l'océan Indien de 2 milliards d'habitants.

Cette question est particulièrement sensible à Mayotte compte tenu de ses relations historiques avec les Comores.

La mission d'information du Sénat proposait d'inciter l'Union européenne à lancer une politique de « *grand voisinage* » à destination des pays et territoires voisins des DOM, sur le

¹¹⁰⁹ . Conclusions de la mission d'information sur la situation des départements d'outre-mer, 2009.

modèle de la politique européenne de voisinage pour les pays du Sud de la Méditerranée et de l'Est. Elle préconise également de renforcer la coopération régionale sur des projets concrets.

Pour que Mayotte devienne un centre de production de la zone océan indien, Il conviendrait de permettre des importations à moindre coûts, c'est-à-dire, autoriser une baisse des droits de douanes sur certains produits de première nécessité, et en même temps, de mener une politique de conquête de nouveaux marchés régionaux pour les produits de Mayotte.

Il est vrai que le secteur industriel sera difficile à développer à Mayotte. Sauf miracle, l'île ne produira jamais des produits qui nécessitent des processus automatisés ou des chaînes sophistiquées (automobile, etc.). Exceptés les services (commerce de gros et de détail, transport local, banques, assurances), seuls quelques secteurs où l'échelle de production est relativement modeste peuvent échapper aux coûts unitaires élevés, notamment l'agro-alimentaire, la transformation du plastique, la petite construction navale, l'imprimerie, la menuiserie bois et aluminium, et l'hôtellerie.

Beaucoup d'économies insulaires ont bâti leur prospérité sur le tourisme, ou sur les services financiers, ou sur les deux à la fois. Ces îles sont extrêmement ouvertes, leurs exportations finançant un haut niveau d'importation et de valeur ajoutée par tête. Les DOM-COM français figurent en bonne place avec cette particularité que la principale exportation « invisible » ou « non marchande » est leur contribution au rayonnement de la France dans le monde, en échange de laquelle ils reçoivent d'importants transferts financiers par habitant, qui compensent la faiblesse de leurs recettes touristiques. La Nouvelle-Calédonie, en raison des exportations de nickel, est la seule collectivité dont les exportations sont supérieures en valeur aux transferts reçus de la Métropole¹¹¹⁰.

À Mayotte, pour rendre l'appareil productif plus efficient, il convient de privilégier les facteurs au fort potentiel en terme de productivité (infrastructures et capital humain). En effet, face aux potentiels modestes du marché intérieur, l'avenir semble devoir se jouer sur l'ouverture aux marchés étrangers. Ceci nécessite bien sûr de disposer des facteurs permettant la conquête de tels marchés. Dans cette perspective, une ouverture réfléchie, fondée sur des choix de spécialisation adaptés au contexte des différents pays de l'Océan Indien, avec un effort significatif en matière d'innovations (recherche et développement), ne pourrait que soutenir l'accroissement de la création d'emplois. En un mot, Mayotte a besoin d'une véritable stratégie de compétitivité et d'ouverture aux économies voisines et au monde.

Les incitations douanières qui consistent à surtaxer les produits venus des pays voisins pour protéger les productions locales doivent être limitées. En effet, le protectionnisme revient à pénaliser encore plus le consommateur, puisqu'il augmente le prix des produits importés. Le protectionnisme douanier aggrave le problème de l'isolement au lieu de l'atténuer. Le protectionnisme est également défavorable aux exportations et au tourisme par l'effet des taxes sur le coût des intrants et des salaires¹¹¹¹.

Beaucoup d'économistes le disent, les secteurs industriels et marchands, notamment l'exportation de biens et services et le tourisme sont les véritables locomotives des petites économies ouvertes. L'économie de Mayotte doit s'orienter vers ces secteurs et tenter petit à petit de se départir de sa dépendance vis-à-vis de la métropole et des transferts publics. Le

¹¹¹⁰ . Économies d'Outre-mer : s'ouvrir pour soutenir la croissance ? Conférence du 26 juin 2007, Paris. Organisée par l'Agence française de développement.

¹¹¹¹ . Poirine, B., 2007, « Éloignement, insularité et compétitivité », Document de travail n° 53, AFD.

drame de l'outre-mer et de Mayotte est que le secteur public et les investissements défiscalisés (qui sont en fait des subventions déguisées) condamnent l'économie à stagner. Le secteur public et les aides européennes ne doivent pas être considérées comme les locomotives du développement de Mayotte, même si bien sûr, une politique publique rationnelle cherchera à les optimiser. Ce qui doit être premier c'est le développement endogène de secteurs propres à Mayotte et ouverts sur l'économie régionale et le monde¹¹¹².

Le marché mondial offre des opportunités sérieuses à l'échelle d'une petite économie insulaire, car il permet une croissance rapide une fois identifiée une « *niche porteuse* ». Ainsi, la perliculture fait la réussite de la Polynésie française, ce qui démontre bien que l'exportation est possible, malgré l'éloignement. Le secteur de la pêche par exemple, avec la transformation des produits de la mer et l'aquaculture peuvent offrir à Mayotte sa rampe de décollage.

¹¹¹² . Salmon, J.-M., 2007, « Pourquoi s'ouvrir ? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines », Document de travail n° 52, AFD.

SECTION II

LES ENJEUX DÉMOGRAPHIQUES, ET CULTURELS.

Le développement durable et la protection de l'environnement à Mayotte devront aussi faire face à des défis démographiques, sanitaires¹¹¹³ et culturels. Une mauvaise intégration de ces problématiques très présentes sur le territoire risquerait à la fois d'empêcher le développement économique de l'île mais aussi de discréditer aux yeux de la population le processus de départementalisation présenté comme un formidable outil de développement.

Le fort dynamisme de la démographie insulaire : 54% des habitants sont âgés de moins de vingt ans à Mayotte, ce qui est le pourcentage le plus élevé du territoire national, génère une pression particulière en matière de développement économique, de besoins en infrastructures, de protection de l'environnement et de valorisation du capital humain. Par ailleurs, l'île de Mayotte est confrontée à une pression migratoire très forte du fait de sa proximité avec les autres îles de l'archipel des Comores dans lesquelles le niveau de vie est près de dix fois moins élevé. Cet écart de richesse, ajouté à l'instabilité politique presque permanente des Comores, à l'existence de liens familiaux et à l'attraction exercée par les infrastructures sanitaires et scolaires de Mayotte, conduit chaque année plusieurs milliers de Comoriens, essentiellement originaires de l'île d'Anjouan, à tenter de franchir illégalement les 70 kilomètres de mer qui la séparent de celle de Mayotte. Depuis l'instauration du « *visa Balladur* » en 1995¹¹¹⁴, l'État a cherché à traiter cette question.

Les problématiques démographiques et migratoires sont liées à la problématique sanitaire¹¹¹⁵. À Mayotte, l'offre de soins relève essentiellement des structures publiques. En 2007, le système de santé repose sur quatre entités complémentaires : le Centre hospitalier de Mayotte, les centres de soins ruraux, les hôpitaux intercommunaux ainsi que le secteur privé libéral, qui reste toutefois limité. La gratuité des soins a été maintenue pour les français et étrangers en situation régulière. En revanche, et afin de lutter contre l'important phénomène de l'immigration clandestine, les étrangers en situation irrégulière amenés à fréquenter le système public sont soumis, depuis avril 2004, au paiement d'une consignation. Une aide

¹¹¹³ . Nous laissons volontairement de côté cette dimension de la problématique compte tenu de sa trop grande importance qui nécessiterait un travail à part entière, Voir, AFD, 2010, Migration, Santé et soins médicaux à Mayotte, Document de travail N° 90.

¹¹¹⁴ . Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration, TITRE VI : Dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration outre-mer, Chapitre II : Dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, à l'état des personnes et aux reconnaissances d'enfants frauduleuses à Mayotte.

¹¹¹⁵ . Florence S. ; Lebas, J. ; Lesieur, S. ; Chauvin, P., 2008, Santé et migration à Mayotte, Rapport final à l'Agence Française de Développement, INSERM.

médicale de l'État est maintenue pour permettre la prise en charge des personnes impécunieuses dans un état médical grave et présentant des risques pour la santé publique. (Paragraphe 1 : Le défi démographique et migratoire de Mayotte)

Une autre limite interne à l'influence du statut de département sur le développement durable de Mayotte pourrait être l'insuffisante prise en compte de la culture spécifique du nouveau département. Ibrahim Hamina, maire de Chironqui pouvait déclarer : « *on veut de ce département, tout en gardant nos traditions, tout en gardant nos coutumes* »¹¹¹⁶. L'adaptation du droit sera peut être ici difficile. L'instrumentalisation à des fins politiques de cette question centrale, que ce soit par les partisans de la départementalisation ou par ses détracteurs, ne permet pas de réfléchir à la manière avec laquelle la départementalisation pourra ou non offrir la possibilité aux coutumes, aux expressions culturelles, à l'identité mahoraise de s'exprimer pleinement¹¹¹⁷. Du point de vue culturel, la départementalisation apportera et enlèvera à l'identité mahoraise. La départementalisation n'impliquera pas l'entière disparition de la culture locale mais elle ne permettra pas non plus que tous les aspects de l'identité profonde des mahorais continuent à s'affirmer. Le statut de DOM entraînera à moyen et long terme d'inévitables réajustement socio culturels. Le défi de la politique culturelle sera de les faire accepter par les populations et même peut-être d'en faire un atout et une richesse. (Paragraphe 2 : Le défi de l'intégration culturelle de Mayotte aux valeurs du droit des DOM)

Paragraphe 1 : Le défi démographique et migratoire de Mayotte.

Après avoir présenté l'évolution de la démographie de l'île, qui présente une croissance forte susceptible de rendre plus difficile son développement durable futur, nous nous pencherons sur les questions juridiques posées par la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte.

A/ Peuplement et démographie de Mayotte.

Le premier peuplement de Mayotte, situé entre le Vème et le VIIIème siècle, serait d'origine bantoue. Jusqu'au XIIIème siècle, le commerce se développe avec les autres îles du Canal du Mozambique, Madagascar et l'Afrique. Les invasions arabes se succèdent et amènent la culture swahilie et la religion musulmane. Des sultanats rivaux se créent dans l'archipel des Comores.

Les premiers Européens, Portugais et Français, débarquent à Mayotte vers le XVème

¹¹¹⁶ . Reportage, « Mayotte à l'âge DOM », diffusé au cours de l'émission *Complément d'enquête*, le 9 mars 2009 sur France 2.

¹¹¹⁷ . Regnault, M., 2009, « Politique culturelle et départementalisation à Mayotte », *RJOI*, numéro spécial 2009, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p. 145.

siècle, et utilisent l'archipel comme point de ravitaillement sur la Route des Indes.

À la fin du XVIII^{ème} siècle et au début du XIX^{ème}, Mayotte est le théâtre de troubles violents (razzias d'esclaves par les Malgaches, pillages, guerres de succession, etc.) et la population est réduite à 3 000 personnes¹¹¹⁸.

En ce qui concerne la démographie, en moins de trente ans, la population mahoraise a été multipliée par quatre. Cet accroissement sensible, qui s'explique à la fois par une natalité très élevée et une immigration marquée, est en repli depuis 1997 mais reste supérieur à celui de La Réunion et à celui des Comores. Ce mouvement est imputable à un important excédent naturel alors que le solde migratoire, largement positif entre 1997 et 2002, est devenu négatif sur la période 2002-2007. La densité de population est, après celle de Maurice, la plus forte de la région. La part de la population de nationalité étrangère atteint 40,7 % en juillet 2007, dont environ un tiers est né à Mayotte¹¹¹⁹.

1/ Le peuplement de Mayotte.

La population de Mayotte constitue-elle un peuple ? La réponse à cette question est fondamentale pour comprendre et justifier l'appartenance de Mayotte à la France. Existe-t-il un peuple mahorais distinct ou bien doit-on seulement parler de populations mahoraise à l'intérieur du peuple français ?

Comme nous l'examinerons dans le chapitre VIII, le différend franco-comorien sur l'île de Mayotte repose en partie sur cette notion juridique complexe de peuple.

L'Union des Comores considérant que les mahorais font partie du « *peuple comorien* », la France considérant que les mahorais font partie du « *peuple français* ».

Nonobstant ces questionnements juridiques majeurs sur les notions de peuples et de population, la démographie de Mayotte est marquée par une forte croissance qui peut, si elle n'est pas maîtrisée ou intégrée constituer une limite à son développement durable.

a/ La composition de la population de Mayotte et la difficile notion juridique de peuple.

Même si le droit français n'autorise pas l'énumération des groupes ethniques¹¹²⁰, à l'exception de la Nouvelle Calédonie depuis 2009¹¹²¹, certaines études réalisées notamment

¹¹¹⁸. Source : Conseil Général de Mayotte.

¹¹¹⁹. IEDOM, 2011, Panorama de Mayotte, Note expresse n° 113-Juillet 2011.

¹¹²⁰. Mélin-Soucramanien, F., 2007, « Le Conseil constitutionnel défenseur de l'égalité républicaine contre les "classifications suspectes" », *Recueil Dalloz*, 2007, p. 3017.

¹¹²¹. Pour la Nouvelle Calédonie, la CNIL a donné un avis favorable au recensement de 2009, qui fait apparaître « l'origine ethnique » des personnes (données enregistrées jusqu'en 1996, mais pas au recensement de 2004). La CNIL rappelle une délibération de 2002, dans laquelle elle avait affirmé que « le recueil de l'appartenance ethnique des personnes, compte tenu des caractéristiques socio-démographiques propres au territoire de Nouvelle-Calédonie, répond à un motif d'intérêt public.

par l'INED¹¹²² et par l'INSEE¹¹²³ permettent de se faire une idée de la composition ethnique des populations qui vivent sur le territoire français. Ainsi, à Mayotte, la population est principalement d'origine africaine avec un fort pourcentage d'étrangers évalué par l'INSEE à environ 40% de la population totale. Peut-on à partir de l'examen de la composition ethnique de la population de Mayotte parler de peuple mahorais ?

a1. Population totale de Mayotte par groupes ethniques et population selon la nationalité et le lieu de naissance.

Population et groupes ethniques de Mayotte

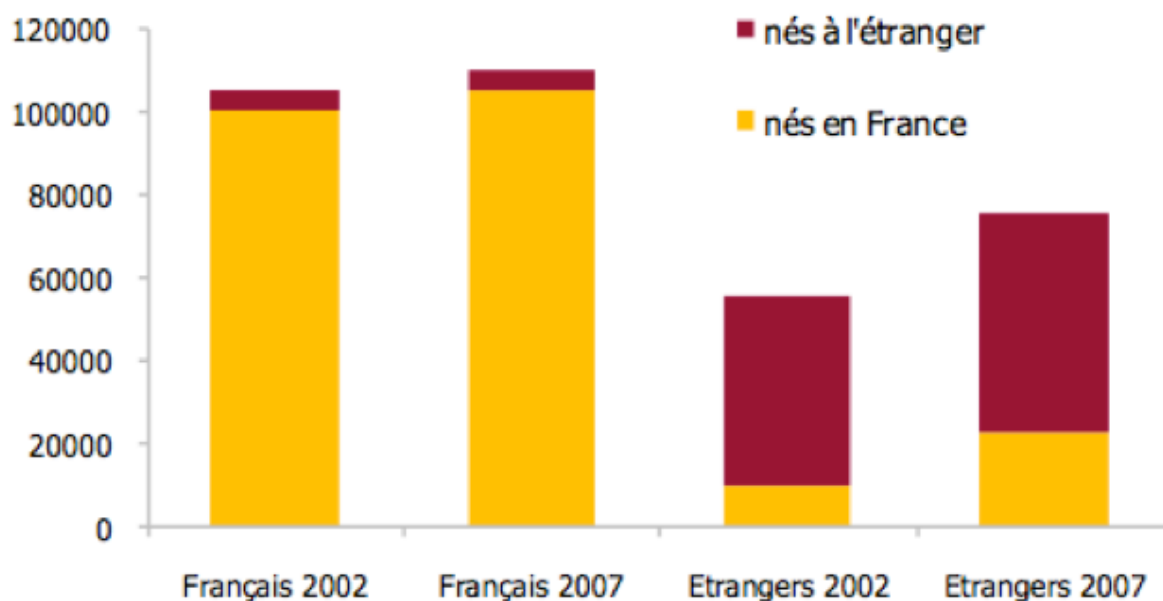
Groupe ethnique	pourcentage	population
Mahorais	59,4 %	110 500
Malgaches	22,5 %	41 800
Comoriens	11,9 %	22 100
Swahilis	2,4 %	4 500
Européens ou Wazungu	2,2 %	4 100
Makhuwa-Metto	0,6 %	1 100
Makondés	0,3 %	550
Autres (Arabes, Malais, Réunionnais...)	0,7 %	1 300
TOTAL	100 %	185 950

Source : Université de Laval : <http://www.tlfq.ulaval.com>

¹¹²² . Institut National des Études Démographiques, www.ined.fr/.

¹¹²³ . Institut National de la Statistique et des Études Économiques, www.insee.fr.

Population selon la nationalité et le lieu de naissance



Source INSEE¹¹²⁴.

a2. La difficile notion juridique de peuple.

La notion de peuple est complexe et floue. Existe-t-il un peuple mahorais ? ou bien n'y a-t-il qu'un peuple français ? Y-a-t-il plutôt un peuple comorien ?

Le mot « *peuple* » comporte trois sens principaux : le peuple ethnique (*ethnos* : toute classe d'êtres d'origine ou de condition communes) ; le peuple concept social discriminant (*plebs, vulgus, turba, laos*) ; le peuple concept politique englobant (*populus, demos*)¹¹²⁵.

Du point de vue juridique, la notion de peuple est entrée dans le droit positif avec la décision du Conseil constitutionnel sur la Corse¹¹²⁶. Dans cette décision 91-290 du 9 mai 1991, la haute juridiction constitutionnelle refuse d'admettre la constitutionnalité de la qualification de « *peuple corse* », au motif que la mention d'un « *peuple corse, composante du peuple français* » est contraire à la Constitution et à la tradition constitutionnelle française, laquelle ne connaît que « *le peuple français, composé de tous les citoyens français, sans*

¹¹²⁴ . IEDOM, 2011, Panorama de Mayotte, Note expresse n° 113-Juillet 2011.

¹¹²⁵ . Krulic, B., 2007, « Peuple et volk : réalité de fait, postulat juridique », Colloque organisé à l'Université de Nanterre en décembre 2005, *Sens Public*, revue web.

¹¹²⁶ . Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, commentée notamment par Louis Favoreu et Loïc Philip dans *Les Grandes décisions du conseil constitutionnel*, Editions Dalloz, 11e édition, 2001.

distinction d'origine, de race ou de religion » (considérant 11). Il s'agit de la première consécration de la valeur proprement constitutionnelle de la notion de « *peuple français* », dont le caractère unitaire est réaffirmé avec une particulière solennité (Considérant 12)¹¹²⁷. Pour opérer cette consécration, le Conseil constitutionnel s'appuie sur les nombreuses références faites à cette notion ou qualification juridique dans les différentes constitutions depuis plus de deux siècles, ce qui a institué une véritable tradition constitutionnelle. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 débute ainsi : « *les représentants du peuple français* ». La Constitution de 1848 commence par ces mots : « *la souveraineté nationale appartient au peuple français* ». Le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *le peuple français affirme solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale* ». L'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* », tandis que son article 2 énonce que la République a pour principe « *le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* » dont le Conseil constitutionnel a rappelé l'unicité dans sa décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 à propos de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. (considérant 5 et 6).¹¹²⁸

En revanche, le Conseil reconnaît, dans sa décision du 9 mai 1991 relative au statut de la Corse, que « *la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination* ». Cette affirmation semble avoir deux conséquences logiques : la première est que la libre détermination ne peut s'appliquer dans les collectivités locales métropolitaines, dont la Corse. La seconde est que l'on peut s'interroger sur la compatibilité de l'utilisation concomitante des termes de « *peuple français* » et de « *peuples d'outre-mer* » avec le principe d'unicité du peuple français, d'autant que cette distinction a été reprise par le Conseil constitutionnel dans une décision du 4 mai 2000 relative à la loi organisant une consultation des électeurs de Mayotte¹¹²⁹. Les accords de Nouméa de 1998 sur le statut de la Nouvelle Calédonie, dans lequel il est fait référence à un « *peuple kanak* », sont venus alimenter cette contradiction.

Toutefois, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, qui reconnaît le caractère « *décentralisé* » de l'organisation de la République, a introduit un article 72-3 dans la Constitution, qui dispose : « *La République reconnaît au sein du peuple français les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». La notion de « *populations d'outre-mer* » remplace désormais celle de « *peuples d'outre-mer* » utilisée par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la Corse. Du point de vue

¹¹²⁷ . Luchaire, F., 1991, « À propos du statut de la Corse », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1991, p. 484.

¹¹²⁸ . Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999, 5. Considérant, d'une part, qu'ainsi que le proclame l'article 1er de la Constitution : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances » ; que le principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale, a également valeur constitutionnelle ;

6. Considérant que ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ;

¹¹²⁹ . Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Voir, Dossier documentaire de la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, Conseil Constitutionnel ; Lemaire, F., 2000, « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public*, 2000, p. 907.

conceptuel et juridique, la contradiction signalée est évitée, même si des droits particuliers sont reconnus à ces populations d'outre-mer. Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la référence au principe constitutionnel de l'organisation décentralisée, à l'instar des principes fondateurs de la République, permet de concilier au plan constitutionnel l'indivisibilité de la République et la reconnaissance des particularismes locaux à travers le principe de libre administration des collectivités territoriales qui s'accroît, avec la possibilité accordée par la même révision constitutionnelle du 28 mars 2003 d'accorder aux collectivités un droit à l'expérimentation¹¹³⁰. Le nouvel article 37-1 de la Constitution dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental* » et le nouvel article 72, alinéa 4 de la Constitution prévoit également la possibilité pour les collectivités de déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent leurs compétences¹¹³¹.

b/ Mayotte et l'Union des Comores¹¹³².

La question posée n'est pas tant celle de savoir s'il existe un peuple Comorien qui inclurait la population mahoraise, mais bien plutôt celle de la possibilité pour la population mahoraise de faire sécession de l'ensemble Comorien pour demeurer dans l'ensemble français.

La problématique complexe des relations entre Mayotte et l'Union des Comores peut être éclairée par le rappel de la « *doctrine Capitant* » élaborée lors du projet de loi organisant une consultation de la côte française des Somalis¹¹³³.

Selon cette doctrine qui est depuis devenue classique, les territoires d'outre-mer n'ont pas perdu leur droit à la libre détermination, à l'expiration du délai de quatre mois prévu à l'article 76 de la Constitution. Ce sont les formes d'exercice de ce droit qui se sont modifiées. Elles reposent dorénavant sur les modalités définies à l'article 53. Mais celui-ci, dans ses alinéas 1 et 3, pose deux conditions : d'une part, le vote par le Parlement d'une loi autorisant la sécession, et d'autre part, le consentement des populations intéressées¹¹³⁴.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975¹¹³⁵ entérine cette conception du droit à propos du processus d'autodétermination de l'ancien territoire d'outre-mer des Comores.

¹¹³⁰ . Gohin, O., 2000, « L'évolution du statut de Mayotte au sein de la République française : aspects constitutionnels », *Revue française de droit administratif*, 2000, p. 737.

¹¹³¹ . Kurlic, J., 2007, « L'idée de peuple dans la tradition constitutionnelle française », Sens Public, Revue web.

¹¹³² . Said Mohamed, S. H., 2006, *L'État des Comores et le droit international. Le rôle et l'action du droit international dans la naissance et la vie des petits Etats*, Thèse doctorat droit, Université d'Orléans, 2006,

¹¹³³ . Document n°2199. Annexe au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 30 novembre 1966 ; Maestre, J. C., 1976, « L'indivisibilité de la République et l'exercice du droit à l'autodétermination », *RDP*, 1976, p.436.

¹¹³⁴ . Luchaire, F., 2000, « Le Conseil constitutionnel et la consultation de la population de Mayotte », *RJPIC*, n°3, 2000, p.247.

¹¹³⁵ . Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975.

Conformément aux conditions posées par l'article 53 de la Constitution, le Gouvernement français va organiser une consultation populaire dans le TOM des Comores avant le vote de la loi autorisant l'indépendance¹¹³⁶ de ce territoire. Ce sera d'une interprétation divergente des résultats de cette consultation entre la France et les trois îles constituant l'actuelle Union des Comores que naîtra le différend franco-comorien sur l'île de Mayotte¹¹³⁷.

Le premier considérant de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 est ainsi rédigé : « *Considérant que l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, dispose : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressés"* » et le considérant n° 3 et 4 précisent : « *Considérant que l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, ce terme n'ayant pas dans cet article la même signification juridique que dans l'expression territoire d'outre-mer, telle qu'elle est employée dans la Constitution ; (...) en conséquence, que cette île ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population ; que, dès lors, les articles premier et 2 de la loi déferée au Conseil constitutionnel¹¹³⁸ font une exacte application de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution* ».

Le Conseil constitutionnel va par la suite confirmer et renforcer cette jurisprudence en y ajoutant un argument fondé sur le principe de libre détermination contenu dans le préambule de la Constitution. L'objectif de la haute juridiction était peut-être en introduisant le principe de libre détermination de faire cesser les critiques d'une partie de la doctrine qui contestait l'utilisation de l'article 53 en l'espèce¹¹³⁹.

C'est dans sa décision du 2 juin 1987 sur la Nouvelle-Calédonie¹¹⁴⁰ que le Conseil constitutionnel se réfère expressément au principe de libre détermination lui redonnant sa place dans le droit positif français. Les considérant 4 et 5 de la Décision sont particulièrement clairs : « *Considérant que l'article 53, alinéa 3, de la Constitution dispose : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées"* ;

Considérant que ces dispositions font application aux traités et accords internationaux relevant du titre VI de la Constitution des principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté, spécifiquement prévus pour les territoires d'outre-mer par l'alinéa 2 du préambule »

Si l'on tient la « *doctrine Capitant* » pour vraie, le référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 était d'une certaine manière un référendum d'autodétermination pour les territoires d'outre-mer en ce sens que ces derniers avaient le choix entre voter contre le projet de Constitution et accéder immédiatement à l'indépendance ou voter en faveur de celui-ci et

¹¹³⁶ . M'sa, Y., 2002, Les conséquences juridiques et politiques d'une décolonisation inachevée : l'exemple comorien, Thèse de Doctorat en droit, Université d'Auvergne Clermont I, Clermont-Ferrand, 2002,

¹¹³⁷ . Pour le détail, voir chapitre VIII, section 1.

¹¹³⁸ . Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores. J.O. n° 98 S du dimanche 14 décembre 1975.

¹¹³⁹ . Par exemple, Oraison, A., 1983, « Le droit à l'autodétermination des mahorais », *Les dossiers du Centre d'Études Administratives*, n° 16, mai 1983, Centre Universitaire de la Réunion, p. 12 ; Linotte, D., 1976, « Note sur la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 », *Gazette du Palais*, 16-17, juillet 1976, p. 5.

¹¹⁴⁰ . Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987 ; Pavia, M.-L., 1988, « Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés », *Revue administrative*, 1988, p. 437.

opter pour le statut qui leur convient au sein de la République¹¹⁴¹. C'est en tout cas par cette voie que la Guinée a accédé à l'indépendance. Cependant, ce principe semble avoir été posé dans le cadre de la Communauté. Sa réelle portée ne s'appréciait qu'à la mesure du choix offert aux populations d'outre-mer et à la lecture de l'ancien article premier de la Constitution supprimé par la loi constitutionnelle de 1995¹¹⁴². En effet, au terme de cet article on pouvait lire : « *La République et les territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une communauté. La communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent* ».

Il faut remarquer que le TOM des Comores accueille favorablement la Constitution de 1958 et ne demande pas comme seule le fera la Guinée l'indépendance. À partir de ce moment le droit français et la Constitution française prévalent et doivent être respectés.

D'autant que l'appartenance à la communauté n'interdisait pas aux Comores de faire jouer le principe de la libre détermination.

Celui-ci au contraire est utilisé par le Conseil constitutionnel, comme nous l'avons dit, pour revigorer sa jurisprudence (CC déc. n°87-226 du 2 juin 1987)¹¹⁴³. Il a confirmé cette jurisprudence dans ses décisions ultérieures notamment celle du 9 mai 1991 sur la Corse¹¹⁴⁴ et celle du 4 mai 2000 sur Mayotte.

Dans sa décision du 4 mai 2000¹¹⁴⁵, le Conseil constitutionnel consacre avec force le deuxième alinéa du préambule en matière de décolonisation. On peut effectivement lire dans cette décision : « *Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958 : « En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique ».*

Si l'exercice de la libre détermination dans les territoires d'outre-mer, y compris ceux à statut spécifique comme Mayotte avant la départementalisation et la Nouvelle-Calédonie, ne posait pas juridiquement de problème, il en est différemment pour les départements d'outre-mer qui n'en sont pas moins des territoires d'outre-mer ne serait-ce qu'au sens géographique du terme¹¹⁴⁶.

¹¹⁴¹ . Maurice, P., 2001, « La position de la France et de la communauté internationale à l'égard des îles Comores », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, 1999-2000, p.401.

¹¹⁴² . Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

¹¹⁴³ . Favoreu, L. ; Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12^e éd., Dalloz, 38-39, 40, pp.659-660.

¹¹⁴⁴ . Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991.

¹¹⁴⁵ . Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Voir, Dossier documentaire de la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, Conseil Constitutionnel ; Lemaire, F., 2000, « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public*, 2000, p. 907.

¹¹⁴⁶ . Said Mohamed, S. H., 2008, « Le principe d'indivisibilité de la République et le droit de certains territoires à faire sécession », *VII^{ème} congrès français de droit constitutionnel* 25, 26, 27 septembre 2008, Atelier n° 4 : Constitutions et territoires.

2/ Démographie de Mayotte et impact sur le développement durable.

Au-delà de la problématique purement juridique, la démographie d'un territoire entretient des liens forts avec ses potentialités de développement. Mayotte qui a un taux d'accroissement de sa population important doit en tenir compte dans sa politique d'amélioration des conditions d'existence des hommes et de préservation du milieu naturel exceptionnel de l'île.

a/ État des lieux.

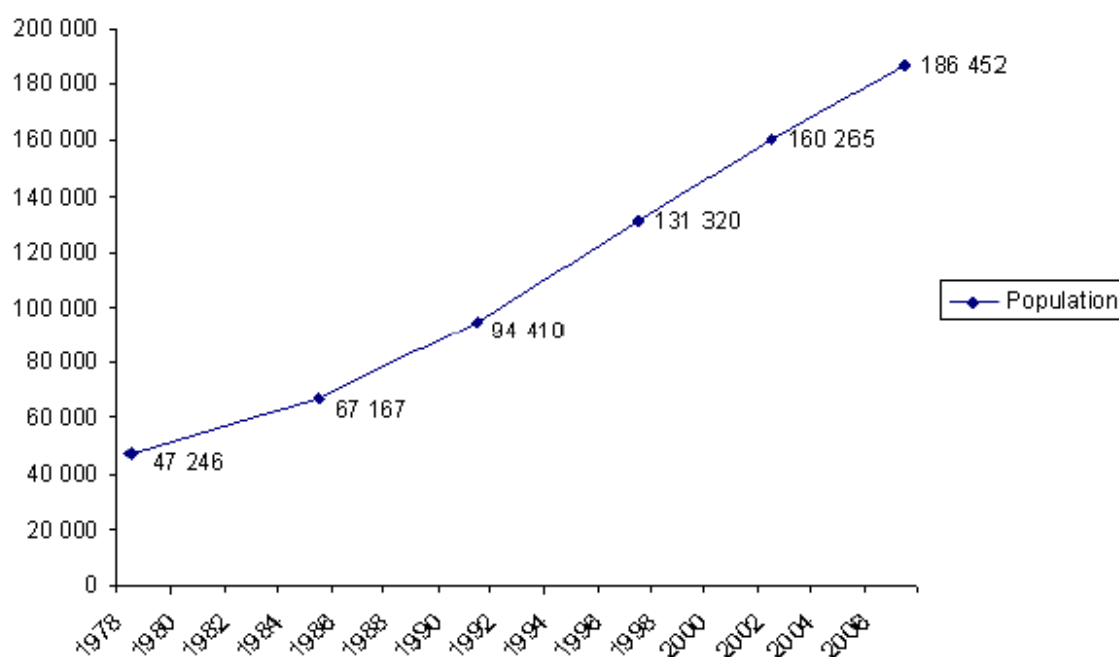
La population mahoraise est issue d'un métissage entre les populations d'origine bantoue et les différentes vagues d'immigration, principalement malgache. En 10 ans, cette population a connu une croissance de 42% pour atteindre 186 452 habitants en 2007. L'île se caractérise par une très forte densité : 511 habitants au km², faisant de Mayotte la seconde île la plus peuplée du sud-ouest de l'Océan Indien, après l'île Maurice. La population est de plus en plus concentrée autour d'un pôle urbain, Mamoudzou, chef lieu de l'île qui absorbe plus de 53 000 habitants (28% de la population totale). La natalité élevée et l'immigration, essentiellement clandestine, en provenance des îles voisines, sont à l'origine de cette croissance démographique très importante : le taux d'accroissement annuel moyen enregistré entre les deux derniers recensements est de 3.1 %. La population mahoraise est jeune : 55 % de la population totale a moins de 20 ans, pourcentage le plus élevé de tous les territoires français¹¹⁴⁷.

¹¹⁴⁷ . Source INSEE ; voir aussi, Artaud, D. ; Bacheré, H., 2004, Résultats société n° 28 avril 2004, Recensement général de la population et des logements de la collectivité départementale de Mayotte (30 juillet 2002), INSEE.

Indicateurs démographiques de Mayotte¹¹⁴⁸.

Critères	Données
Population en juillet 2007	186 452
Part des moins de 15 ans (%)	44,2 %
Part des 15-64 ans (%)	53,4 %
Part des 65 ans ou plus (%)	2,4 %
Densité de population en 2007 (Hab/km ²)	511
Taux annuel moyen de variation de la population 2002-2007	3,1
Taux de natalité pour 1000 habitants - 2007	41,2
Taux de mortalité pour 1000 habitants - 2007	3,1
Nombre d'enfants par femmes - 2007	5
Espérance de vie à la naissance H/F - 2004	72/76

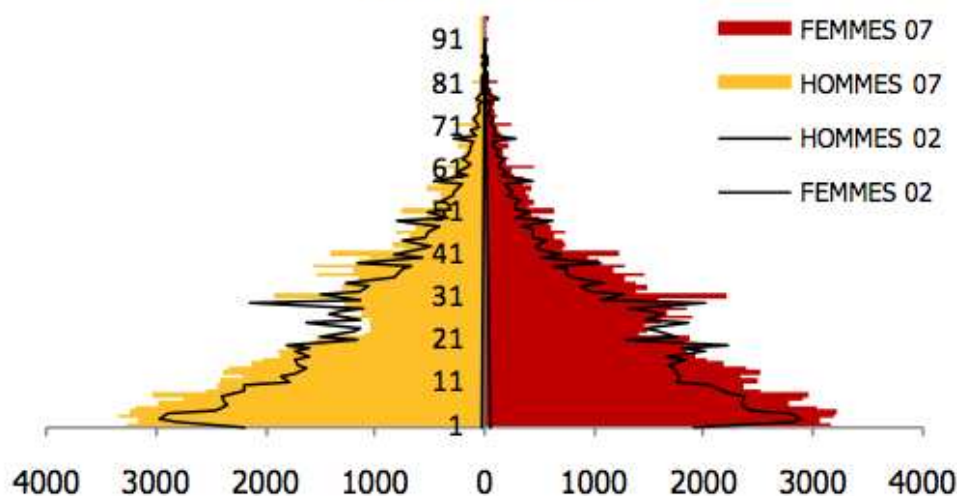
La croissance démographique de Mayotte depuis 1978¹¹⁴⁹



¹¹⁴⁸ . Source : INSEE.

¹¹⁴⁹ . Source : Quentin, D. ; Gosselin, Ph. ; Dosière, R., (Présenté par), 2009, Rapport d'information n° 1485 sur les perspectives de départementalisation de Mayotte, Assemblée Nationale.

Pyramide des âges de la population de Mayotte en 2002 et 2007



Source : INSEE

b/ Impact de la démographie sur le développement durable¹¹⁵⁰.

Mayotte connaît une démographie exceptionnellement vigoureuse : la population résidente à Mayotte est passée de 46 965 habitants en 1978 à 160 265 en 2002, puis 186 452 en 2008 soit une multiplication par 3,4 en 25 ans (et une croissance moyenne de 5,2% par an). La densité a augmenté de 115 habitants/km² à 438 habitants/km².

Heureusement, depuis 1991, la transition démographique¹¹⁵¹ est partiellement entamée, et l'ICF¹¹⁵² est ainsi passé de 8,1 enfants par femme en 1978 à 5 enfants par femme en 2002¹¹⁵³. De même, depuis 1991, la taille des ménages est en diminution régulière : elle est passée de 4,9 à 4,3 (en métropole 1999 : 2,4). L'évolution des revenus et des modes de vie témoigne d'un rapprochement progressif des conditions de vie d'une partie de la population vers les « standards » métropolitains.

Toutefois cette transition démographique, et ses effets bénéfiques pour la planification du développement économique durable de Mayotte, est largement freinée par l'immigration clandestine, les naissances issues de mères étrangères représentant jusqu'à 70% du total,

¹¹⁵⁰ . Pebley A., 1998, Demography and the Environment. *Demography*, vol. 35, n° 4, p. 377-389 ; Gastineau, B. ; Sandron, F., « Démographie et environnement à Madagascar », *Économie rurale* [En ligne], 294-295, Juillet-octobre 2006, mis en ligne le 23 octobre 2009 ; Domenach, H., 2007 « Démographie et environnement : vers une régulation planétaire ? », *Croissance et Environnement*, septembre 2007.

¹¹⁵¹ . La transition démographique est l'évolution d'une population passant d'un régime démographique ancien, marqué par une natalité et une mortalité élevées et s'équilibrant à peu près, à un régime démographique moderne avec une natalité et une mortalité faibles s'équilibrant également à peu près. Pendant la transition, la mortalité est plus faible que la natalité et la population augmente rapidement.

¹¹⁵² . Indice conjoncturel de fécondité.

¹¹⁵³ . Document unique de programmation de Mayotte, (9ème Fed), Collectivité départementale de Mayotte, Conseil Général, Commission Européenne, 2004, p.13.

quand la population d'origine étrangère est estimée à un quart de la population totale, selon le recensement. La croissance démographique de Mayotte – près de 29 000 personnes entre 1997 et 2002, soit 4% par an en moyenne - est aujourd'hui considérée comme résultant quasi-exclusivement de l'immigration anjouanaise, ce qui s'explique par le fait que l'excédent naturel (naissances moins décès) proprement mahorais semble s'éliminer par une émigration vers la Réunion ou la France métropolitaine¹¹⁵⁴. Si ces tendances se maintenaient, la population étrangère deviendrait majoritaire sur le territoire dans moins de vingt ans, mais ce n'est pas le plus probable¹¹⁵⁵. Les hypothèses de croissance de la population, fournies par l'INSEE, dégagent une fourchette d'estimation comprise entre 260 000 et 320 000 habitants à horizon 2017. Cette fourchette repose sur des hypothèses de migrations bien incertaines, et inclue donc une forte dose d'erreur.

Mayotte n'est pas le seul territoire concerné par l'explosion démographique. La poussée démographique historique au cours du siècle passé s'est accompagnée de profonds bouleversements dans notre système économique, avec un impact direct sur nos formes d'exploitation des ressources naturelles. La forte pression sur le milieu et ses conséquences parfois dramatiques sur les espaces de vie ont durant les deux dernières décennies conduit à intégrer progressivement les questions environnementales aux programmes de développement, provoquant la mobilisation des institutions et des citoyens¹¹⁵⁶. Mais si les progrès économiques ou sanitaires sont souvent mal partagés et bénéficient à des régions ou à des groupes sociaux circonscrits, les avancées en matière d'environnement, désormais inscrites parmi les objectifs du Millénaire pour le Développement, profitent au contraire souvent au plus grand nombre. Les craintes relatives au réchauffement climatique illustrent parfaitement l'ampleur internationale des enjeux. Les progrès en matière d'environnement peuvent donc contribuer à enrichir le bien-être collectif et c'est la raison pour laquelle l'amélioration des conditions environnementales participe pleinement de la consolidation des biens publics mondiaux ; l'environnement soutenable représente en effet un patrimoine partagé au-delà des frontières propres aux administrations, localités, et gouvernements régionaux ou nationaux qui fixent les régulations dans les usages. Cette particularité du développement durable, qui fait partie des grands défis du 21^{ème} siècle, le démarque de plusieurs autres Objectifs du Millénaire dont l'impact est géographiquement plus localisé¹¹⁵⁷.

¹¹⁵⁴ . Il s'agit en particulier d'une émigration vers la Réunion de femmes non qualifiées avec ou sans enfant (95% d'entre elles sont sans diplôme), où le cumul des allocations sociales et familiales (y compris le RMI) peut leur garantir des revenus mensuels allant jusqu'au double du SMIG en vigueur à Mayotte (qui se situe autour de 500 euros par mois en 2004).

¹¹⁵⁵ . Avec un taux de croissance annuel moyen de 4%, le doublement d'une population est obtenu en 18 ans. D'où en 2020 une population de 215 000 habitants, obtenue par une croissance de 55 000 habitants exclusivement étrangers selon cette hypothèse. Ce segment passerait alors à 110 000 habitants, soit 51% du total... à moins que l'émigration proprement mahoraise ne soit freinée, ce qui est fort plausible, notamment par l'effet d'appel local exercé par la mise en œuvre progressive du droit commun français et communautaire, et des bénéfices sociaux qu'elle implique. Auquel cas la population de Mayotte pourrait atteindre les projections évoquées plus haut de 260 000 habitants, les populations étrangères ne représentant plus que 40% du total à horizon 2020.

¹¹⁵⁶ . Tabutin D., Thiltgès É., 1992, Relations entre croissance démographique et environnement, *Tiers-Monde*, 1992, tome 33 n°130. Environnement et développement (sous la direction d'Abdellatif Benachou). pp. 273-294.

¹¹⁵⁷ . Voir, Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire 5-13 septembre 1994, Nations-Unies, 1995.

Le développement durable fait néanmoins partie des phénomènes les plus complexes à étudier, car il se loge à l'intersection des changements socioéconomiques¹¹⁵⁸ et des dynamiques écologiques. Il demeure de ce fait encore mal connu, faute le plus souvent d'un effort de connaissance sur des milieux souvent extrêmement hétérogènes. Son évolution et ses perturbations échappent en outre à la mesure par des indicateurs simples comme ceux mis en œuvre pour le suivi du développement humain et il résiste souvent à tout résumé synthétique, liant entre elles les variables clés que sont écologie, démographie et économie. Le développement durable repose pourtant sur de nombreuses dimensions communes à l'ensemble des populations concernées, indépendamment des systèmes politiques, socioéconomiques ou écologiques qui prévalent en chaque région. Les perspectives de développement durable dépendent en effet dans une large mesure des interactions locales entre les trois facteurs qui en forment le triptyque :

population, développement et environnement (PDE)¹¹⁵⁹. La variable démographique est clairement au centre du débat, mais toutes les autres forces découlant de la nature des modes de développement socioéconomique et des choix politiques doivent également être associées à la réflexion sur les effets des dynamiques sociétales sur le tissu environnemental. En outre, le contexte local ou régional apparaît comme crucial pour la compréhension de ces interrelations, car la dimension environnementale se décline le plus souvent de manière très accidentée selon les espaces ou les localités étudiés.

Concernant Mayotte, le 9^{ème} FED en 2004 considère que les principaux défis que l'île devra relever et qui sont tous liés aux problématiques démographiques et de développement sont :

- Anticiper une croissance attendue de la population dans une fourchette comprise entre 100 000 à 160 000 nouveaux habitants.
- Organiser une amélioration rapide du niveau d'éducation pour améliorer l'égalité des chances de la population mahoraise au sein de la République. Il s'agit, simultanément, de renforcer les efforts quantitatifs en matière d'équipements pour accompagner la croissance de la population et de combler les retards persistants sur le plan qualitatif et notamment de développer et d'améliorer la maîtrise du français.
- Anticiper l'insuffisance des capacités de production d'eau douce pour répondre aux besoins d'alimentation en eau potable à l'horizon 2010.
- Mettre en place rapidement des systèmes efficaces d'assainissement et de traitement des déchets pour ne pas faire émerger des risques globaux sur la santé des populations et des écosystèmes.
- Garantir l'intégrité écologique d'un réseau d'écosystèmes majeurs, en particuliers forestiers, pour qu'il puisse continuer à assurer les fonctions suivantes : préservation de la quantité et de la qualité de la ressource en eau, protection contre les risques naturels, maintien de la biodiversité.

¹¹⁵⁸ . En 1992, la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement établit que les politiques démographiques sont un enjeu à part entière du développement durable ; Akinin, A., 2001, « Dynamiques migratoires et développement durable : vers de nouvelles réflexions », Université Versailles Saint-Quentin.

¹¹⁵⁹ . Guilmoto, C. Z. ; Headley, Z. ; Sandron, F., (préparé par), 2007, Programme international de recherche sur les interactions entre la population, le développement et l'environnement (PRIPODE), UNESCO.

- Préserver les milieux naturels, particulièrement soumis aux phénomènes d'érosion, amplifiés en raison d'une pluviométrie intense et d'une mauvaise gestion de l'assainissement.
- Développer les politiques de protection du lagon avant que les agressions qu'il subit ne fassent peser des risques globaux sur son équilibre écologique et sur la source de revenus qu'il représente.
- Anticiper l'explosion du trafic automobile pour limiter les impacts sur le développement durable de l'île de l'accroissement continu de la mobilité.
- Favoriser le dynamisme et le développement économique en orientant un nécessaire changement de l'image de certains métiers aux yeux des habitants, principalement pour le secteur du tourisme.

B/ Les défis de la lutte contre l'immigration clandestine.

Le droit des étrangers trouve un écho particulier à Mayotte compte tenu de l'histoire de Mayotte et de celle de l'Union des Comores. Jusqu'en 1994 et malgré l'indépendance proclamée des Comores le 12 novembre 1975¹¹⁶⁰, malgré les vingt ans de troubles qui suivent dans l'archipel, malgré les résolutions de l'Assemblée générale des Nations-Unies condamnant régulièrement la France, les comoriens continuent de circuler librement d'îles en îles notamment entre l'île d'Anjouan, pauvre et surpeuplée, et Mayotte. En 1994, Charles Pasqua alors ministre de l'intérieur impose un visa aux comoriens voulant se rendre à Mayotte. Ce visa imposé aux comoriens pour se rendre à Mayotte sera appelé le « *visa Balladur* ».

Avant de rappeler le droit applicable aux étrangers qui veulent venir à Mayotte, il convient d'insister, comme l'a fait un rapport du Sénat¹¹⁶¹ de 2008, sur la réalité du défi de l'immigration clandestine à Mayotte.

1/ Causes et conséquences de l'immigration clandestine à Mayotte.

Chaque année, des milliers de clandestins en provenance du très pauvre archipel voisin des Comores débarquent sur l'île française de Mayotte où ils s'entassent dans des bidonvilles.

En 2009, Mayotte avait concentré la moitié des 40 000 reconduites à la frontière réalisées par la France.

Les causes de l'attractivité de Mayotte sont au moins triple : La meilleure situation économique de Mayotte par rapport à ses voisins ; la pression démographique subie par

¹¹⁶⁰ . Assemblée Générale des Nations Unis, trentième session, Résolution 3385 du 12 novembre 1975. Le nouvel État des Comores est admis au sein des Nations Unis par une résolution qui réaffirme « *la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores composé des îles d'Anjouan, de la Grande Comores, de Mayotte et de Mohéli* »

¹¹⁶¹ . Torre, H., (fait au nom de la commission des finances), 2008, *Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine*, Sénat, Rapport d'information n° 461 (2007-2008).

l'archipel des Comores et la situation politique tendu de l'Union des Comores et particulièrement de l'île d'Anjouan.

Cet état de fait conduit à de nombreux déséquilibres pour l'économie fragile de Mayotte et a des conséquences budgétaires importantes pour l'État.

a/ L'attractivité de Mayotte dans son environnement géopolitique.

De 1892 à 1976, Mayotte et les Comores sont réunies dans un même protectorat français, par ailleurs rattaché, de 1912 à 1946 à la colonie française de Madagascar. Les liens entre ces territoires sont donc préservés, voire amplifiés par l'organisation administrative française.

Malgré la scission entre Mayotte et les trois autres principales îles de l'archipel des Comores, dans les années 1970, les relations, notamment familiales, se sont poursuivies. Ainsi, il apparaît que jusqu'aux années 1990, les déplacements entre les Comores et Mayotte étaient faciles, de nombreux Comoriens rendent régulièrement visite à leur famille sur l'île. Ces liens ténus ont perduré jusqu'à ce que le développement économique de Mayotte commence.

Dans un deuxième temps, l'écart de développement croissant entre Mayotte et ses voisins a créé une tension importante sur les flux d'immigration. Cette pression a conduit la France à mettre en place des formalités d'immigration plus strictes, qui ont tari les flux d'immigration en provenance des Comores. Ainsi, le 18 janvier 1995 fut instauré un visa pour tout ressortissant comorien souhaitant se rendre dans l'île restée française.

a1. Les raisons économiques de l'immigration clandestine.

Malgré les difficultés économiques et sociales auxquelles fait face Mayotte, l'île reste particulièrement attractive pour les populations des pays voisins.

Un rapport, rédigé en 2006 dans le cadre de la commission d'enquête sur l'immigration clandestine¹¹⁶² relevait que le produit national brut par habitant de la collectivité départementale de Mayotte, qui s'élevait à 3 960 euros, « *était, en mai 2005, neuf fois supérieur à celui des Comores, qui s'élève à seulement 431 euros* ». Par ailleurs, selon le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'indice de développement humain de l'archipel des Comores est évalué en 2005 à 0,561, au 134^{ème} rang mondial sur les 177 pays étudiés (pour information, l'IDH français est de 0,952 et se situe au 10^{ème} rang mondial). Rappelons que l'IDH est un indice composite, sans unité, compris entre 0 (mauvais) et 1 (excellent), calculé par la moyenne de trois indices quantifiant la santé et la longévité, le savoir ou niveau d'éducation et le niveau de vie).

La situation économique et sociale des pays proches de Mayotte situés sur le continent africain n'est pas meilleure. Ainsi, l'IDH de la Tanzanie en 2005 s'élevait à 0,467, au 156^{ème}

¹¹⁶² . Othily, G. ; Buffet, F.-N., 2006, (fait au nom de la commission d'enquête), *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, Sénat, Rapport de commission d'enquête n° 300 (2005-2006).

rang mondial, et celui du Mozambique à 0,384, au 172^{ème} rang mondial. Enfin, l'île de Madagascar a un IDH de 0,407, au 143^{ème} rang mondial.

Ces différences expliquent l'importance des motifs économiques d'immigration. Le secrétariat d'État à l'outre-mer fait ainsi état d'une étude menée par l'INSERM en collaboration avec la cellule inter régionale d'épidémiologie Réunion - Mayotte, à la demande de l'Agence française de développement, sur les déterminants de l'immigration à Mayotte. Sur l'échantillon de 2.400 personnes interrogées, les motifs d'immigrations cités sont, dans l'ordre :

- les motifs économiques (48 %) ;
- les motifs familiaux (26 %) ;
- l'avenir des enfants (10,2 %) ;
- les motifs de santé (8,8 %) ;
- la scolarité des enfants (6,5 %).

a2. Les raisons liées à la pression démographique subie par l'archipel des Comores.

La pression démographique à laquelle est soumis l'archipel des Comores est aussi un facteur amplifiant les flux d'immigration clandestine.

Le PNUD¹¹⁶³ relève que « *les Comores sont un pays à démographie explosive avec un taux d'accroissement annuel moyen de 2,1% entre 1991 et 2003 et sont surpeuplées avec une densité moyenne de 309 habitants par km² et atteignant même 575 habitants par km² à Ndzuwani [Anjouan]* ». Cette très forte densité, particulièrement à Anjouan, l'île la plus proche de Mayotte, qui s'ajoute aux difficultés économiques des territoires, est un facteur supplémentaire de migrations. La population comorienne est, par ailleurs, particulièrement jeune puisque 53 % de la population a moins de 20 ans et 42 % moins de 15 ans.

La perspective d'une amélioration de la situation de ces populations au travers d'une émigration à Mayotte les pousse à émigrer clandestinement sur l'île.

a3. Les raisons liées à la situation politique tendue de l'île d'Anjouan.

L'émigration d'Anjouan répond également à des motivations politiques. En 1997, des mouvements naissent sur l'île d'Anjouan pour revendiquer l'appartenance de l'île à la République française. En juillet 1997, plusieurs manifestations ont lieu au cours desquelles sont notamment brandis des drapeaux français. Les partisans de l'Organisation pour l'indépendance d'Anjouan (OPIA) prennent alors possession des bureaux du gouverneur de l'île, installant à la tête du nouveau directoire M. Abadallah Ibrahim. Dans une lettre adressée au Premier ministre comorien, le 18 juillet 1997, M. Abadallah Ibrahim affirme que l'île d'Anjouan « *appartient aux anjouanais* » et qu'elle est « *officiellement rattachée à la République française depuis le 14 juillet 1997* ». Les mouvements séparatistes gagnent alors une deuxième île des Comores, Mohéli, qui reproche la domination de l'île de la Grande Comores sur l'archipel.

Ces mouvements séparatistes conduisent, le 3 septembre 1997, à l'intervention de l'armée comorienne sur l'île d'Anjouan. Les combats entre l'armée comorienne et les séparatistes se poursuivent jusqu'au 26 août 2000, date de la signature d'un accord de paix.

¹¹⁶³ . Programme des Nations Unis pour le développement.

Toutefois, la situation politique de l'île demeure très précaire, un putsch militaire échouant notamment en août 2001.

Durant la période où Anjouan est sujette à ces mouvements sécessionnistes, « *les migrations vers Mayotte ont décuplé* »¹¹⁶⁴. En effet, l'instabilité politique d'Anjouan, les multiples interventions militaires des forces armées comoriennes et les combats entre l'armée régulière et les forces indépendantistes favorisent l'émigration vers le territoire mahorais.

b/ Déséquilibre économique et conséquences budgétaires liées à l'immigration clandestine.

L'immigration clandestine massive accentue les déséquilibres économiques de l'île et a des conséquences budgétaires et juridiques non négligeables.

b1. Les déséquilibres économiques liées à l'immigration clandestine.

-Tout d'abord, le niveau d'immigration clandestine à Mayotte est en lui-même porteur de déséquilibres. Le secrétariat d'État à l'outre-mer avait estimé en 2007 que la population de Mayotte était composée d'environ un tiers d'immigrés clandestins¹¹⁶⁵. De même, le commandant de la gendarmerie de Mayotte évaluait le nombre de clandestins entre 50 000 et 55 000¹¹⁶⁶.

La grande majorité des clandestins, tant en flux qu'en nombre sur le territoire mahorais, sont des comoriens, ce qui s'explique à la fois par les liens historiques et par la proximité géographique des îles comoriennes. Toutefois, la police aux frontières de Mayotte fait état d'une immigration clandestine originaire de Madagascar, de Tanzanie et même d'Irak. Ces clandestins transitent par les Comores afin de rejoindre le territoire français, ce qui s'avère plus aisé que d'obtenir un visa pour entrer à Mayotte et d'y rester.

De même que, pour l'évaluation du nombre de clandestins, la détermination précise de l'origine de la population clandestine à Mayotte est rendue difficile par la clandestinité de cette population. À titre indicatif, le recensement effectué en 2002 faisait état, dans l'ensemble de la population étrangère présente à Mayotte, de 52.851 Comoriens, 2.267 Malgaches et 182 ressortissants d'autres pays. Les Comoriens représentaient donc plus de 95 % de la population étrangère présente sur l'île. Le secrétariat d'État à l'outre-mer estime, en ce qui concerne la population clandestine, que l'on compte 90 % de comoriens, principalement originaires d'Anjouan, puis de Grande Comores, les Mohéliens représentant une part très faible de cette population. Le reste de cette population est composé de 7 % de malgaches et de 3 % d'autres nationalités (notamment des Rwandais, Burundais, Kényans, Tanzaniens, Congolais, Indiens, Mauriciens, Sud-africains, Ethiopiens et Pakistanais). L'immigration mahoraise est ainsi caractérisée par son uniformité, l'essentiel des immigrés étant ressortissants des Comores, ce qui la distingue de l'immigration clandestine plus diverse

¹¹⁶⁴ . Blanchy, S., 2002, « Mayotte : « française à tout prix » », *Ethnologie française* 2002/2, Tome XXXVII, p. 677-687.

¹¹⁶⁵ . INSEE infos n° 32, *Recensement général de la population de Mayotte*, novembre 2007.

¹¹⁶⁶ . Torre, H., (fait au nom de la commission des finances), 2008, *Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine*, Sénat, Rapport d'information n° 461 (2007-2008).

de La Réunion. Par ailleurs, l'immigration clandestine à Mayotte est significativement plus massive que celle à laquelle doit faire face La Réunion. De plus cette immigration clandestine génère un problème très important de prise en charge d'un nombre croissant de mineurs isolés, comme le révèle le rapport de David Guyot¹¹⁶⁷.

-La présence d'un grand nombre d'immigrés clandestins à Mayotte pèse sur la situation de l'emploi local et génère un fort niveau de travail dissimulé difficile à mesurer. Selon un rapport du Sénat de 2006, « *la direction du travail de Mayotte évalue à 10 000 le nombre d'étrangers en situation irrégulière travaillant sur l'île, alors que le nombre de salariés déclarés était de 23 634 lors du dernier recensement de 2002. Le travail clandestin est généralisé dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, du BTP, des taxis, et des emplois à domicile, où il implique fréquemment des fonctionnaires de l'État ou des élus. Alors que 700 salariés sont officiellement employés par des particuliers, la direction du travail évalue le nombre réel d'employés domestiques aux alentours de 5 000* »¹¹⁶⁸.

Parce qu'il permet d'échapper à l'impôt et aux cotisations sociales, beaucoup de personnes ont recours au travail illégal : salariés cumulant plusieurs emplois, chômeurs, étudiants, femmes au foyer, préretraités... Le « *travail illégal* » englobe, outre le travail au noir (travail non déclaré), le travail « *mal déclaré* » (minimisation du nombre d'heures travaillées), les fraudes aux Assedic, les emplois d'étrangers sans titre de travail, l'emploi non déclaré d'un salarié par un particulier, le détournement des règles organisant le travail temporaire, le cumul d'emploi ou le prêt de main-d'œuvre. Le travail au noir se retrouve aussi chez les particuliers.

Les préjudices causés à l'économie mahoraise par le travail dissimulé sont classiques : ils affectent directement le marché de l'emploi et la politique de cohésion sociale ; ils portent atteinte aux droits essentiels des travailleurs au regard de leur condition de travail et de rémunération ; ils génèrent une concurrence déloyale entre les entreprises ; ils conduisent à une aggravation du déficit de financement de la protection sociale.

b2. Conséquences budgétaires et juridiques pour la France de l'immigration clandestine.

La lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte a un coût important. Il faut en effet prévoir des financements en progression pour la police aux frontières et pour la gendarmerie. Par ailleurs, la présence des immigrés clandestins sur le territoire de Mayotte entraîne un surcoût en terme d'éducation et de santé. Enfin, les coûts de l'accueil des clandestins et celui de la reconduite à la frontière sont très importants¹¹⁶⁹. De ce point de vue la situation du centre de rétention administrative de Mayotte est particulièrement préoccupante non seulement en terme budgétaire mais aussi en terme de respect de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

¹¹⁶⁷ . Guyot, D., 2012, *Les mineurs isolés à Mayotte*, Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, Rapport final, Janvier 2012.

¹¹⁶⁸ . Othily, G. ; Buffet, F.-N., 2006, (fait au nom de la commission d'enquête), *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, Sénat, Rapport de commission d'enquête n° 300 (2005-2006).

¹¹⁶⁹ . Torre, H., (fait au nom de la commission des finances), 2008, *Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine*, Sénat, Rapport d'information n° 461 (2007-2008).

fondamentales¹¹⁷⁰. Ainsi, le tribunal administratif de Mayotte pour ne pas contrevenir à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a dans un jugement du 20 février 2012 ordonné la suspension de l'exécution d'une décision par laquelle le Préfet de Mayotte avait placé au centre de rétention administrative de Mayotte un immigré clandestin et ses deux enfants mineurs¹¹⁷¹.

La Cour des comptes dans son rapport public annuel 2011¹¹⁷² a pointée du doigt les problèmes liés aux flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin. Concernant Mayotte, la cour relève : « *Alors que la population de Mayotte est de 186 000 personnes, le nombre de personnes reconduites depuis cette île est devenu très important, atteignant près de 20 000 en 2009, dont plus de 3 000 mineurs, après avoir été multiplié par 2,5 en quatre ans.*

Cette croissance des reconduites a été obtenue au prix d'un important renforcement des moyens des forces de sécurité. Les effectifs présents, en particulier des services de sécurité publique et de gendarmerie, ont été augmentés de 274 hommes entre 2003 et 2009 ; le nombre d'embarcations a également été accru (neuf en 2010). Un troisième radar a été installé pour surveiller les approches maritimes, et un quatrième le sera bientôt.

La réponse judiciaire, en particulier vis-à-vis des passeurs, se heurte à deux limites. D'une part, les délais de jugement sont de plusieurs années en raison de la faiblesse des effectifs de magistrats (treize au total). D'autre part, tout durcissement du régime d'incarcération est rendu difficile par la surpopulation de la maison d'arrêt de Majicavo ».

2/ Le droit applicable aux étrangers en situation irrégulière à Mayotte.

La situation particulière de Mayotte eu égard à son histoire commune avec l'Union des Comores et à sa proximité avec des pays d'Afrique d'émigration expliquent le droit dérogatoire applicable à Mayotte en cette matière. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration¹¹⁷³ modifie le CEDESA¹¹⁷⁴ et concerne particulièrement Mayotte notamment dans son titre VI : *Dispositions relatives à la maîtrise de l'immigration outre-mer*, Chapitre II : *Dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers*, à l'état des personnes et aux reconnaissances d'enfants frauduleuses à Mayotte et chapitre III : *Dispositions modifiant le code du travail de la collectivité départementale de Mayotte*.

¹¹⁷⁰ . Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, article 3 « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

¹¹⁷¹ . Tribunal Administratif de Mayotte, Décision n° 1200106, 1200107 et 1200108, audience du 20 février 2012.

¹¹⁷² . Cour des comptes, Rapport public annuel 2011 – février 2011.

¹¹⁷³ . Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Voir aussi : Décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006 ; Montecler, M.-C. de, 2006, « La loi immigration déclarée conforme à la Constitution », *AJDA*, 2006 (27), p. 1474 (brève).

¹¹⁷⁴ . Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile des étrangers.

a/ Un droit dérogatoire.

Le passage de Mayotte au statut de département, soulève la question de l'avenir du régime juridique actuellement applicable, qui n'est pas fixé par le CESEDA¹¹⁷⁵ mais par une ordonnance du 26 avril 2000 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers¹¹⁷⁶ et par les dispositions de la loi du 24 juillet 2006 précitée. Le Conseil d'État a estimé, dans un avis du 20 mai 2010¹¹⁷⁷, que l'application du régime de l'identité législative n'exclut pas le maintien des textes spécifiques antérieurs tant qu'ils ne sont pas abrogés, et ne rendra donc pas obligatoire l'application du CESEDA à Mayotte. Le rapprochement progressif avec les normes applicables dans les départements d'outre-mer n'en est pas moins possible.

L'invocation des « *caractéristiques et contraintes particulières* » visées à l'article 73 de la Constitution offre des possibilités d'adaptation législative. Certes, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle attentif sur les restrictions qui pourraient être apportées dans l'exercice des libertés publiques, en s'assurant notamment de la réalité des contraintes locales justifiant la dérogation au droit commun et en se réservant la possibilité d'annuler des mesures disproportionnées.

Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs déjà admis la constitutionnalité de telles mesures en 1997, en jugeant qu'elles visaient à « *prendre en compte la situation particulière [du département] en matière de circulation internationale des personnes* », tout en respectant le principe d'égalité et un équilibre « *entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle* »¹¹⁷⁸.

Théoriquement, à compter du 31 mars 2011, le passage au statut de « *Département d'outre-mer* », régi par l'article 73 de la Constitution implique la généralisation de l'identité législative.

Le Conseil d'État, dans son avis d'Assemblée du 20 mai 2010, a fixé les conditions de ce passage complet au droit commun :

-Les dispositions spécifiques à Mayotte demeurent tant qu'elles n'ont pas été explicitement abrogées ;

-Après le 31 mars 2011, les nouvelles lois et règlements s'appliquent de plein droit à Mayotte. Toutefois, les lois et règlements qui se bornent à modifier des textes qui n'ont pas été étendus à Mayotte sont inapplicables à la collectivité, sauf s'ils procèdent à une refonte d'ensemble du droit applicable.

Ainsi, par souci de sécurité juridique et afin d'éviter une situation de vide juridique ou l'entrée en vigueur de règles inapplicables en pratique, il a été décidé de ne pas opérer à

¹¹⁷⁵ . Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile des étrangers. Ce code constitue depuis le 1er mars 2005 le socle législatif du droit des étrangers dans les départements français.

¹¹⁷⁶ . Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

¹¹⁷⁷ . Conseil d'État, Assemblée générale - Avis n°383.887 – 20 mai 2010.

¹¹⁷⁸ . Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997 « Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration » ; G., 1997, « Le statut constitutionnel de la loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration », *Les petites affiches*, 25 avril 1997 (50), p. 9.

Mayotte une application brutale et automatique de l'ensemble du droit commun à compter du 31 mars 2011.

Ces dérogations au droit commun, motivées par les caractéristiques des territoires concernés, rendent plus difficile le contrôle par le juge de la régularité des procédures de reconduite. *A fortiori* si elles sont prorogées par la loi, une évaluation périodique des avantages et inconvénients de ces dérogations apparaît indispensable.

b/ Un droit complexe en construction.

-Dans le cadre de l'adaptation outre-mer à la loi du 24 juillet 2006 du droit applicable aux étrangers, une volumineuse ordonnance (131 articles) modifie les conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie¹¹⁷⁹. L'ordonnance est prise en application de l'article 119 de la loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration. Elle étend, en les adaptant à l'organisation particulière de ces collectivités, les dispositions de cette loi. C'est le cas notamment des dispositions relatives à la carte de séjour temporaire « *compétences et talents* », au « *contrat d'accueil et intégration* », à la carte de séjour temporaire « *étudiant* », « *scientifique* » et « *travailleurs temporaires* ». Les dispositions relatives à l'admission exceptionnelle au séjour prévues à l'article 32 de la loi du 24 juillet 2006 font également l'objet d'une extension ainsi que celles concernant la délivrance d'une carte de séjour temporaire à l'étranger qui témoigne ou porte plainte contre un proxénète ou contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions de traite des êtres humains. Enfin, l'ordonnance étend les dispositions permettant d'allonger le délai au terme duquel un étranger peut solliciter, pour les membres de sa famille, le bénéfice du regroupement familial tout en excluant de celui-ci son conjoint mineur¹¹⁸⁰.

-En ce qui concerne l'influence du droit européen, le Conseil d'État considère que la directive « *retour* » n° 2008/115 du 16 décembre 2008¹¹⁸¹ transposée par la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011¹¹⁸² est applicable dans les départements d'outre-mer en l'absence de mention contraire de la loi¹¹⁸³. Cette conclusion est indifférente au fait que l'espace « *Schengen* », que vise pourtant la directive, concerne le seul territoire métropolitain de la France. Elle se déduit des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui sont applicables à la France métropolitaine, aux départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin¹¹⁸⁴. Il en résulte, pour le Conseil, que le dispositif régissant les obligations de quitter le territoire des ressortissants d'un État tiers à l'Union européenne ne concerne pas le seul territoire métropolitain français. Plusieurs

¹¹⁷⁹ . ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

¹¹⁸⁰ . CEDESA, 2012, Litec, p. 260.

¹¹⁸¹ . Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98-107.

¹¹⁸² . Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.

¹¹⁸³ . CE avis, 1er mars 2012, M. A, rec. n° 355133.

¹¹⁸⁴ . Article L. 111-3 CEDESA.

conséquences procédurales se dégagent de cet assujettissement au droit métropolitain. Dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les obligations de quitter le territoire doivent ainsi être assorties d'un délai de départ volontaire de trente jours, sous les réserves de l'article L. 511-1, II du code. Ce principe constitue l'une des garanties prévue par la directive « *retour* » et transposée par la réforme du 16 juin 2011. De même, les étrangers concernés peuvent former un recours suspensif contre la mesure d'éloignement forcé et les décisions qui l'accompagnent, y compris celle refusant d'accorder un délai de départ volontaire¹¹⁸⁵. Jusqu'en 2016, cette faculté est toutefois écartée en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy¹¹⁸⁶. Dans l'hypothèse où un étranger aurait déjà été éloigné en violation des principes exposés par l'avis du Conseil d'État, le juge administratif saisi du recours contre l'obligation de quitter le territoire est invité à ne pas considérer que les conclusions dirigées contre le refus d'octroi d'un délai de départ volontaire ont perdu leur objet.

-Par ailleurs, les articles L. 111-2 et L. 111-3 ne sont pas contraires à la liberté d'aller et venir et au principe d'égalité devant la loi au motif qu'ils soumettraient l'étranger résidant régulièrement à Mayotte et désirant entrer et séjourner en France métropolitaine à l'obtention d'un visa ou d'un titre délivré en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Saisi dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil d'État estime que le régime de l'entrée et du séjour des étrangers défini par l'ordonnance du 26 avril 2000 tend à prendre en compte une situation particulière tenant à l'éloignement et à l'insularité de cette collectivité et « *à l'importance des flux migratoires dont elle est spécifiquement l'objet et aux contraintes d'ordre public qui en découlent* ». Estimant que la question prioritaire de constitutionnalité n'est ni nouvelle ni sérieuse, il en conclut que l'État français est en « *droit de définir des conditions d'admission des étrangers sur son territoire* » et peut prévoir l'octroi d'un titre d'entrée ou de séjour spécifique à Mayotte qui ne dispense pas son titulaire de solliciter un titre d'entrée ou de séjour s'il veut accéder à la métropole. Ce faisant, il fait prévaloir le statut de territoire ultra-marin de Mayotte acté par l'ordonnance du 26 avril 2000 sur celui de département¹¹⁸⁷.

¹¹⁸⁵ . Article L. 512-1 CEDESA.

¹¹⁸⁶ . Article L. 514-2 CEDESA.

¹¹⁸⁷ . CE, 4 avr. 2011, rec. n° 345661, Mme Aminata A.

Paragraphe 2 : Le défi de l'intégration culturelle de Mayotte aux valeurs du droit des DOM.

La mise aux normes métropolitaines, en dehors des questions juridiques du passage de l'article 74 à l'article 73 de la Constitution¹¹⁸⁸ pose un grand nombre de questions centrées sur l'identité et la culture de Mayotte. L'État civil, le foncier, la religion, la langue sont autant de points qui pourraient générer des difficultés d'adaptation du mode de vie mahorais aux lois de la République. En effet, Mayotte, dans tous ces domaines, se singularise par des pratiques, des coutumes propres. Cela est à la fois une richesse qu'il faut préserver et valoriser, mais cela peut aussi représenter un frein ou un obstacle à une application rigoureuse du droit.

Aussi, la politique culturelle qui sera menée dans le nouveau département de Mayotte est un véritable défi à relever consistant à tenir compte des enjeux identitaires du territoire sans tomber dans un repli communautaire.

A/ La prise en compte de l'identité dans le développement local¹¹⁸⁹.

Mayotte garde des spécificités très fortes par rapport aux départements d'outre-mer dont elle vient d'acquérir le statut. Certaines pourront être préservées, en particulier lorsqu'elles relèvent de la sphère privée et de l'identité culturelle, qui constitue l'une des richesses de Mayotte. D'autres devront être abandonnées pour assurer le respect des principes fondamentaux de notre République. Parmi ces spécificités, on peut relever l'état civil et le foncier dans le domaine purement juridique et la langue et la religion dans le domaine méta juridique¹¹⁹⁰.

1/ L'importance de l'État civil et du foncier dans le développement local.

Le choix de la France et du développement économique a un coût d'ordre culturel. Il se fait sentir dans des domaines qui sont au fondement de l'identité : le statut personnel et le droit de la famille, le statut foncier et la relation à la terre, la place de la religion dans la structuration de l'espace social, la langue, la mémoire collective.

¹¹⁸⁸ . Diémert, S., 2009, « Le cadre constitutionnel de la départementalisation de Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009 : *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 41.

¹¹⁸⁹ . Blanchy, S., 2002, « Mayotte, française à tout prix », *Ethnologie française*, 2002/4 (vol.32), p. 192.

¹¹⁹⁰ . Sermet, L., 2009, « l'Islam, composante de la diversité culturelle indo-océane », *Revue ASPECTS*, n° 3, 2009, p. 69.

a/ État civil et développement local¹¹⁹¹.

La religion musulmane, implantée à Mayotte depuis le XV^{ème} siècle, occupe une place majeure dans l'organisation sociale¹¹⁹². Près de 95 % des Mahorais sont d'obédience musulmane et de rite sunnite. Les Mahorais ont une pratique modérée de l'Islam. La société est également marquée par des coutumes africaines et malgaches très vivaces. Ainsi, la société mahoraise traditionnelle fonctionne sur les principes de la prééminence du groupe sur l'individu, de la matrilinearité (filiation définie dans la lignée maternelle) et de la matri localité (résidence de la famille chez la mère).

Toutes ces caractéristiques ont une influence sur le développement local et devront être prises en compte dans la gouvernance du territoire.

Le statut personnel notamment s'éloigne de manière assez importante du droit métropolitain et est en cour de transformation.

Le droit coutumier inspiré du droit musulman et des coutumes africaines et malgaches s'applique à ceux des Mahorais qui ont conservé leur statut personnel, comme le leur permet l'article 75 de la Constitution.

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte maintient ce statut civil de droit local et précise les modalités de renonciation à ce statut au profit du statut civil de droit commun. Le statut personnel, statut de droit civil, concerne essentiellement les droits de la personne et de la famille, ainsi que les droits patrimoniaux.

Dans ces domaines, les Mahorais ayant conservé leur statut personnel sont donc soumis à des règles particulières : polygamie, possibilité de répudiation de la femme par le mari, inégalités des sexes en matière de droit successoral. Ils bénéficient en outre d'une exception de juridiction. Cependant, la grande majorité de la population méconnaît son propre statut.

Les Mahorais (c'est-à-dire les Français considérés comme originaires de Mayotte, même s'ils sont nés aux Comores ou dans le Nord-ouest de Madagascar) musulmans sont automatiquement soumis à un statut personnel dérogatoire (article 6 du décret du 1^{er} juin 1939 sur la législation civile indigène) tant qu'ils n'y ont pas renoncé, cette renonciation étant irréversible. Il n'y a donc pas de possibilité d'option de statut à titre provisoire.

Les autres résidents de Mayotte (métropolitains ou étrangers même musulmans) relèvent du droit commun. En outre, le statut civil de droit local ne peut être transmis que par deux parents ayant eux-mêmes conservé le statut personnel.

Le statut personnel en vigueur à Mayotte est un droit coutumier qui se réfère au Minhadj Al Talibin (Livre des croyants zélés), recueil d'aphorismes et de préceptes fondés sur la charia, écrit au XIII^{ème} siècle par Al-Nawawi juriste damascène de rite chaféite, et emprunte des éléments aux coutumes africaines et malgaches.

Le statut de droit local est attaché à la personne et non au lieu où elle se trouve. Par conséquent, un Mahorais de droit local est susceptible de demander à bénéficier des droits particuliers que lui confère ce statut même s'il se trouve à l'extérieur de Mayotte. Cependant, les Mahorais soumis au statut personnel perdent en fait ce statut dès qu'ils quittent Mayotte –

¹¹⁹¹ . Hory, J. F., 2002, « L'introduction à Mayotte du système patronymique », *Études Océan Indien*, n° 33-34, p. 306.

¹¹⁹² . Soibahaddinne, I., 2003, *Société et inter culturalité à Mayotte*, Karthala.

puisque les conditions institutionnelles et pratiques d'application du statut civil de droit local ne sont alors plus réunies – et le retrouvent à leur retour.

Le pouvoir constituant de 1958 pouvait penser que les statuts personnels, qui existent également en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna, s'éteindraient progressivement. On constate cependant à Mayotte que seul un très faible nombre de personnes (une vingtaine par an) choisit de faire usage de la possibilité de renonciation au statut personnel.

Il n'en demeure pas moins qu'une part importante de la population mahoraise échappe dorénavant au statut personnel, souvent sans même en avoir conscience, ce qui peut d'ailleurs entraîner des confusions. En effet, l'acquisition ou la réintégration dans la nationalité française emporte l'accession au statut de droit commun. De même, le statut de droit commun se transmet automatiquement aux enfants mineurs d'un couple mixte.

En outre, l'importance de l'immigration à Mayotte, la fréquence des mariages mixtes (principalement avec des Anjouanaises), et la jeunesse de la population, conduisent à penser que le nombre de personnes de statut de droit commun augmentera fortement dans les décennies à venir.

La loi organique du 21 février 2007¹¹⁹³ n'a pas remis en cause les dispositions de la loi du 11 juillet 2001 concernant le statut civil de droit local (titre VI).

Toutefois, si la loi du 11 juillet 2001 avait précisé les règles de conciliation du statut civil de droit local avec celui de droit commun et les modalités de la renonciation, certains aspects du statut personnel n'étaient toujours pas compatibles avec les principes républicains. Pratiqués par une minorité, ils faisaient l'objet d'une remise en cause par la société Mahoraise elle-même. Des dispositions de la loi de programme n°2003-660 du 21 juillet 2003 pour l'outre-mer y mettent fin, progressivement et sans porter atteinte aux situations en cause.

Ainsi, la réforme adoptée dans la loi de programme pour l'outre-mer :

- Limite le champ d'application du statut personnel de droit local à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale. En outre, le nouvel article 52-1 inséré dans la loi relative à Mayotte dispose que « *l'exercice des droits, individuels ou collectifs, afférents au statut civil de droit local ne peut, en aucun cas, contrarier ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français. En cas de silence ou d'insuffisance du statut civil de droit local, il est fait application, à titre supplétif, du droit civil commun. Les personnes relevant du statut civil de droit local peuvent soumettre au droit civil commun tout rapport juridique relevant du statut de droit civil local* ».

- Interdit la polygamie pour les personnes qui accèdent à l'âge requis pour se marier (18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) à compter du 1^{er} janvier 2005 ;

- Prohibe la répudiation unilatérale : pour les personnes accédant, à compter du 1^{er} janvier 2005, à l'âge requis pour se marier, le mariage ne pourra être dissous que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée ;

- Interdit les discriminations entre enfants devant l'héritage, fondées sur le sexe ou sur le caractère légitime ou naturel de la naissance, pour les enfants nés après la promulgation de la loi de programme, lorsqu'elles sont contraires à l'ordre public.

¹¹⁹³ . Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM).

Cette profonde mutation du statut civil de droit local permet de faire évoluer le statut personnel dans le respect des principes de la République, sans remettre en cause l'existence même du statut.

La mise en place à Mayotte d'un état civil moderne et conforme au droit métropolitain est très complexe¹¹⁹⁴.

La dualité de statuts civils s'accompagnait jusqu'en 2000 d'un double système d'état civil. L'état civil coranique, dépendant des cadis, a cependant été transféré aux mairies en 1977. Mais les registres ont été mal tenus, abîmés, voire perdus.

Jusqu'en 2000, les Français nés à Mayotte étaient identifiés par des vocables. L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 a créé un service d'état civil de droit commun dans chaque mairie, une commission de révision de l'état civil étant chargée de reconstituer les actes antérieurs à cette date.

Vu de métropole, où l'état civil remonte au XVI^{ème} siècle, il est difficile de mesurer le changement que représente pour les Français de Mayotte la fixation de leur état civil, avec nom et prénoms.

En effet, les Mahorais de statut personnel et dont l'état civil n'a pas été révisé sont désignés par une série de vocables, sans distinction du nom et du prénom.

b/ Statut foncier et développement local.

La situation du foncier à Mayotte¹¹⁹⁵ présente une triple caractéristique qui entrave le développement de l'île : rareté, complexité, cherté.

Ainsi, les règles de publicité foncière applicables à Mayotte doivent être révisées. Depuis 1996, une politique de régularisation foncière consistant à reconnaître l'occupation coutumière des terres et à attribuer un titre de propriété, est mise en œuvre par le CNASEA¹¹⁹⁶. Tout le territoire utile a été enquêté, les parcelles (22 047 parcelles sur une surface de 3 982 ha) et tous les occupants ont été recensés et identifiés. En revanche, l'attribution de titres de propriété est freinée par les insuffisances de l'état civil, sources d'insécurité juridique. Par ailleurs, certains villages comme Chiconi et Chirongui n'entrent pas dans la régularisation, en raison d'indivisions trop importantes. Ainsi, dans les années 60, à Chiconi, 74 personnes se sont regroupées pour titrer une propriété de 40 hectares. Aujourd'hui, plus de 4 000 ayant droits sont en indivision dans cette commune.

La réforme de la publicité foncière a été engagée par l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005¹¹⁹⁷ portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte et modifiant le livre IV du code civil, qui tend à rapprocher du droit commun les dispositions relatives aux immeubles applicables à Mayotte.

¹¹⁹⁴ . Mouriapregassin, C., 2009, « la révision de l'état civil à Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101^{ème} département, p.99.

¹¹⁹⁵ . Barthès, C., 2009, « Effets de la régularisation foncière à Mayotte. Pluralisme, incertitude, jeux d'acteurs et métissage », *Économie rurale*, 2009/5-6 (n° 313-314), p.128.

¹¹⁹⁶ . Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitations agricoles.

¹¹⁹⁷ . Ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005.

Cette ordonnance modernise le régime de la publicité foncière afin d'offrir aux propriétaires d'immeubles, aux titulaires de droits réels immobiliers et aux tiers une sécurité juridique similaire à celle existant en métropole.

L'ordonnance abroge en effet le décret colonial du 4 février 1911, qui organisait la publicité foncière sur le fondement d'un système qui ne concernait que les personnes physiques et demeurait largement facultatif.

Elle modernise le régime en le rendant obligatoire, quel que soit le statut civil des personnes, les personnes morales y étant désormais assujetties. Aussi l'ordonnance remplace-t-elle le décret du 4 février 1911 par des dispositions relatives à :

- L'immatriculation de l'immeuble, à l'issue d'une procédure destinée à relever l'ensemble des droits existant sur l'immeuble, et l'inscription des droits réels immobiliers transmis ou constitués sur ces immeubles immatriculés deviennent obligatoires. Cette obligation concerne les personnes physiques comme les personnes morales ;
- L'obligation de rédiger un acte authentique pour publier un droit immobilier au livre foncier de Mayotte. Le recours au notaire devient donc obligatoire pour tout acte entre personnes de droit privé.
- La simplification des procédures administratives et judiciaires.

Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Ainsi, la conservation de la propriété immobilière a succédé à la conservation de la propriété foncière. Elle est chargée de l'immatriculation et de la conservation de tous les titres fonciers. Tout droit réel immobilier, pour être opposable aux tiers, doit être inscrit à la conservation. C'est notamment le cas des hypothèques.

Enfin, l'ordonnance donne une assise juridique incontestable à la politique dite « *de régularisation foncière* » de la collectivité départementale, afin de transformer en droit de propriété les droits coutumiers individuels sur des terrains de la collectivité durablement mis en valeur par leurs titulaires.

2/ Les domaines méta juridiques de la langue et de la religion à Mayotte.

Le plurilinguisme¹¹⁹⁸ à Mayotte et la religion musulmane¹¹⁹⁹ sont des spécificités culturelles importantes qui auront des conséquences sur le développement local du territoire. La culture mahoraise est très ancrée et très complexe, cependant, les mahorais sont habitués à vivre dans une région de circulation et de contacts. Ils veulent leur place à part entière dans un ensemble national où la question de la diversité ne leur semble pas problématique¹²⁰⁰.

¹¹⁹⁸ . Laroussi, F. (sous la direction de), 2009, *Langues, identités et insularité*, Regards sur Mayotte, Publication des Universités de Rouen et du Havre.

¹¹⁹⁹ . Sermet, L., 2009, « l'Islam, composante de la diversité culturelle indo-océane », *Revue ASPECTS*, n° 3, 2009, p. 69.

¹²⁰⁰ . Blanchy, S., 1990, *La vie quotidienne à Mayotte, archipel des Comores*, L'Harmattan.

a/ L'importance de la langue parlée dans le développement local.

Reflétant son histoire, la situation sociolinguistique de Mayotte est pluri culturelle et plurilingue. Les deux principales langues de Mayotte en dehors de la langue officielle qui est le français sont le shimaore et le kibushi¹²⁰¹. D'autres idiomes sont aussi présents : l'arabe qui est enseigné à l'école coranique et utilisé comme langue liturgique ainsi que trois langues comoriennes : le shindzuani (parlé à Anjouan), le shingazidja (Grande Comores), le shimouali (Mohéli).

Selon une enquête effectuée par l'INSEE, en 2002, 80 140 locuteurs âgés de 15 ans et plus, parlent *le shimaoré*, langue la plus parlée à Mayotte, devant le français (54 784 locuteurs), les autres dialectes comoriens (23 876), le malgache (23 561) et l'arabe (3 199).

Langues parlées à Mayotte¹²⁰²

Langues	Total	15-24 ans	25-39 ans	40 ans et +
Mahorais	80 140	35,51 %	38,90 %	25,59 %
Dialectes Comoriens	23 876	33,12 %	46,63 %	20,25 %
Malgache	23 561	29,99 %	34,78 %	35,23 %
Français	54 784	43,91 %	40,19 %	15,90 %
Arabe	3 199	24,57 %	45,14 %	30,29 %
Dialectes Malgaches	2 277	16,03%	43,79 %	40,18 %
Autres	4 358	30,56 %	39,40 %	30,04 %

Le français à Mayotte est d'abord la langue du pouvoir, la langue du droit et de la justice représenté par les administrations françaises. En plus de sa fonction administrative, le français s'apprend à l'école et l'enseignement des autres matières se fait en français. Il y a à Mayotte sinon plurilinguisme, au moins diglossie¹²⁰³. Et le linguiste J. P. Cuq, de préciser :

« *Le contact des langues ne se fait jamais de façon simple parce qu'il en va dans le contact des langues et dans le contact des civilisations comme entre le contact humain, c'est à dire qu'il existe des groupes dominants et des groupes dominés et qu'il existe des langues dominantes et des langues dominées* »¹²⁰⁴. Dans son travail, Josy Cassagnaud relève que : « *Il y a une hiérarchisation des langues assez malsaine (...) : Dans une assemblée ; il suffit qu'il y*

¹²⁰¹ . Chanfi, A., 2006, « La coexistence shimaoré/kibushi à Mayotte : quel fonctionnement diglossique ? », Colloque, *Bilinguisme et interculturalité à Mayotte, pour un aménagement du système éducatif*, Vice rectorat de Mayotte et IRD.

¹²⁰² . Source, INSEE 2002 ; Cassagnaud, J., 2008, *Le français en situation de langue minoritaire à Mayotte*, Publication de l'observatoire européen du plurilinguisme.

¹²⁰³ . La diglossie est la situation linguistique relativement stable dans laquelle deux variétés d'une même langue ou deux langues distinctes sont utilisées de façon complémentaire, l'une ayant un statut socioculturel relativement supérieur à l'autre dans la société.

¹²⁰⁴ . Chardenet, P. ; Cuq, J.-P., 2011, *Faire vivre les identités, un parcours en francophonie*, Éditions des archives contemporaines, p. 33.

ait un maoréphone, et on parle en shimaoré même si la majorité est kibushiphone. De même quand un seul francophone est au milieu d'une assemblée de shimaoréphones, ceux-ci s'adaptent. Ce comportement représente une intériorisation de la place des langues, et par conséquent des cultures »¹²⁰⁵.

Précisons qu'en plus de la législation linguistique applicable en France¹²⁰⁶, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008¹²⁰⁷ a introduit un article 75-1 dans la Constitution ainsi rédigé : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ». Cet article placé dans le titre XII relatif aux collectivités territoriales ne remet pas en cause l'article 2 de la constitution placé dans le titre I et traitant de la souveraineté et dans lequel il est affirmé « *La langue de la République est le français (...)* ».

Le renforcement de l'usage du français à Mayotte dans le respect du plurilinguisme et des langues locales est un facteur qui ira dans le sens du développement du territoire. Ce renforcement et cet apprentissage de la langue peuvent intégrer en effet des notions de développement durable comme le souligne le rapport de l'ONG SIL international¹²⁰⁸ à propos des langues locales : « *Dans les programmes de Langue et Développement, des ouvrages informent des principes de protection de la nature. Quand la population locale apprend des techniques adaptées tout en gardant sa connaissance traditionnelle de la flore et de la faune, elle répond à ses besoins économiques tout en préservant l'environnement* »¹²⁰⁹.

Le choix de la langue et le choix des rapports entre les langues locales et officielle sont non seulement l'enjeu de conflits politiques, mais en outre ces choix échappent rarement à des pressions économiques et culturelles (avec la planétarisation de la culture, l'intégration des économies nationales dans le marché mondial introduit de nouveaux modèles culturels dans les sociétés locales, modèles qui vont en partie déterminer les choix linguistiques). Ces multiples pressions expliquent pourquoi la politique linguistique est le domaine où les contradictions de la construction nationale et de la politique de développement s'étalent au grand jour. Il aura fallu pas moins de 70 ans d'école de la République pour imposer la langue française dans toutes les régions de France. Toutefois, l'hégémonie de la langue nationale aura causé la disparition de certaines langues régionales. La France tend pourtant aujourd'hui à reconnaître les spécificités de ses territoires. Dans plusieurs départements d'outre-mer et dans les régions métropolitaines à forte identité, l'enseignement facultatif des langues locales a ainsi été mis en place. C'est le défi auquel se trouve confronté Mayotte.

¹²⁰⁵ . « Maoré, le trait d'union », Kashkazi, n° 58, décembre 2006.

¹²⁰⁶ . Principalement, la loi Deixonne de 1951 ; La loi Haby de 1975 ; La loi Bas-Auriol de 1975 ; la loi Toubon de 1994.

¹²⁰⁷ . Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

¹²⁰⁸ . Summer Institute of Linguistics.

¹²⁰⁹ . *Les langues, un facteur clé de développement, les langues locales, un moyen pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, 2008, Rapport SIL International et UNESCO.

b/ La religion musulmane à Mayotte.

À Mayotte, le caractère culturel dominant est très particulier : il provient de l'adhésion ancienne de la population à l'islam sunnite. Le facteur ethnique est moins marqué tant le brassage humain est ancien et continu : aux populations proto-Hégire, sont venus s'agréger des Persans, des Malgaches, des Africains, quelques Européens (*Mzoungou*), des métis d'origines diverses (*Wa'kuruwelli*) et de plus en plus de Comoriens, originaires d'Anjouan et de Mohéli, fuyant la misère endémique de la République islamique devenue Union des Comores.

Les sociétés de l'Océan indien ne sont pas originellement musulmanes. L'Islam y est une religion importée, extérieure, dont le développement est marqué par de fortes contraintes culturelles et sociales. Non seulement, l'islam est reçu par des populations non arabes, malgaches, africaines et indiennes, mais il s'enracine dans des sociétés où, ne constituant pas nécessairement le modèle de référence majoritaire ou exclusif, il coexiste avec d'autres formes religieuses, culturelles et sociales.

À Mayotte et aux Comores indépendantes, l'Islam est une valeur régulatrice prédominante de la vie sociale (valeur méta juridique). Cependant cette valeur n'est pas exclusive et l'ancrage est africain comme la présence française continue à jouer un rôle essentiel.

Laurent Sermet¹²¹⁰ utilise l'expression d'un Islam pluraliste, égalisé et laïcisé pour qualifier l'Islam dans la zone géographique indo-océane. Un Islam pluraliste signifie la tolérance du système juridique musulman envers une source de droit non musulmane. Un Islam égalisé veut dire que la religion musulmane est placée à égalité de reconnaissance juridique avec les autres confessions. Enfin, un Islam laïcisé vise l'hypothèse où la laïcité contraint la religion musulmane, comme toute autre religion, à n'être appréhendée qu'en termes de droit à la liberté religieuse et de droit à la vie privée.

Cependant, la religion musulmane, implantée à Mayotte depuis le XV^{ème} siècle, occupe encore une place majeure dans l'organisation de la société. 95 % des mahorais sont d'obédience musulmane et de rite sunnite, mais leur pratique de l'islam est modérée. Le droit local inspiré du droit musulman et des coutumes africaines et malgaches s'applique aux seuls mahorais ayant conservé leur statut personnel, comme le permet l'article 75 de la Constitution. La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte¹²¹¹ maintient l'existence de ce statut civil de droit local et précise les possibilités d'y renoncer au profit du statut civil de droit commun. Les domaines d'application du statut civil de droit local sont précisés par la loi programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003¹²¹² : l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités. La LOPOM franchira une première étape en interdisant la polygamie pour les jeunes hommes en âge de se marier ainsi que la répudiation des femmes, et établira l'égalité successorale entre hommes et

¹²¹⁰ . Sermet, L., 2009, « L'Islam, composante de la diversité culturelle indo-océane », *Le Conflit des égalités, Revue ASPECTS*, n° 3, 2009, p. 69 ; 2004, « Pour une réforme de la justice musulmane à Mayotte », *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 439.

¹²¹¹ . Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

¹²¹² . Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

femmes. La loi relative à l'immigration et à l'intégration du 24 juillet 2006¹²¹³ confiera au seul officier d'état civil la célébration du mariage civil, alors que précédemment le mariage célébré devant le cadi en droit local pouvait être validé en droit commun par la présence simultanée d'un officier d'état civil. Pour finir, l'ordonnance 2010-590 du 03 juin 2010¹²¹⁴ interdit tout mariage polygame et réorganise les compétences juridictionnelles en attribuant au Tribunal de première instance les affaires relatives à l'application du statut civil de droit local entre citoyens relevant de ce statut.

B/ Quelle politique culturelle pour le département de Mayotte ?

Mayotte avec la départementalisation se trouve à un tournant décisif de son histoire. La politique culturelle qui doit accompagner les politiques économiques et environnementales présente un défi particulier à Mayotte. En effet, nous avons vu que l'identité culturelle de ce territoire est très marquée par rapport aux standards de la métropole¹²¹⁵. La question des institutions en charges des affaires culturelles est cruciale et rejillira sur le schéma général du développement de l'île.

Les défis économiques, sociaux, environnementaux de Mayotte ne doivent pas occulter la nécessité de mettre en place une politique culturelle générale qui tout en valorisant la richesse identitaire de Mayotte ne tombe pas dans le repli identitaire¹²¹⁶.

1/ Restructurations institutionnelles et développement culturel.

Il y a un imbroglio institutionnel concernant la répartition des compétences en matière culturelle à Mayotte. Cet enchevêtrement rend difficile la mise en place d'une politique culturelle qui s'intégrerait dans le schéma de développement global de l'île et qui serait notamment en cohérence avec l'ensemble des secteurs économiques et plus particulièrement le tourisme.

¹²¹³ . Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

¹²¹⁴ . Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.

¹²¹⁵ . Doumenge, J.-P., 2002, « Diversité culturelle et construction des identités collectives outre-mer », *Hermès* 32-33.

¹²¹⁶ . Regnault, M., 2009, « Politique culturelle et départementalisation à Mayotte », *RJOI*, N° spécial « Mayotte 2009 », p. 145.

a/ La clarification des compétences¹²¹⁷ en matière culturelle à Mayotte.

Dans le contexte de la décentralisation, la préfecture a rétrocédée au Conseil Général certaines de ses attributions dans le domaine culturel. En 1993 a été créée par arrêté préfectoral la délégation des affaires culturelles de Mayotte. Avec le transfert de compétence d'avril 2004, la délégation est transformée en Direction des affaires culturelles. La culture au Conseil général de Mayotte est dirigée par la commission culture, jeunesse et sport. De plus, un rôle important est dévolue au Conseil Culture environnement et éducation (CCEE). Ce conseil prévue dans les accords sur l'avenir de Mayotte de janvier 2000 a officiellement vu le jour le 16 juillet 2004.

Dans le même temps, le service des affaires culturelles de la préfecture de Mayotte joue un rôle important puisqu'il est chargé de conduire la politique culturelle de l'État (ministère de la Culture et de la communication), notamment dans les domaines :

- Du soutien à la création et à la diffusion artistiques dans toutes leurs composantes,
- Du développement du livre et de la lecture,
- De l'éducation artistique et culturelle et de la transmission des savoirs, de la promotion de la diversité culturelle et de l'élargissement des publics,
- Du développement de l'économie de la culture et des industries culturelles,
- De la promotion de la langue française et des langues de France,
- De la connaissance, de la protection, de la conservation et de la valorisation du patrimoine, de la promotion de l'architecture,

Il contribue et participe, dans les matières relevant de sa compétence : à l'aménagement du territoire, aux politiques du développement durable et de la cohésion sociale ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques ; à la recherche scientifique¹²¹⁸.

Enfin, il faut relever que au niveau local, de nombreuses activités culturelles ou projets se font en marge du système institutionnel.

La coordination entre la Préfecture et le Conseil général doit se raffermir afin d'intégrer la politique culturelle dans le schéma de développement global de l'île.

b/ Politique culturelle et développement global.

La politique culturelle, associée et intégrée aux politiques économiques, sociales et environnementales est un élément fort du développement durable d'un territoire¹²¹⁹. Les principes fondamentaux de la déclaration finale adoptée par la Conférence mondiale sur les politiques culturelles de Mexico le 6 août 1982, intitulée Déclaration de Mexico sur les politiques culturelles souligne : « (...) *dans son sens le plus large, la culture peut aujourd'hui*

¹²¹⁷ . Pontier, J.-M., 1992, « Les compétences culturelles et sociales de la région », *Encyclopédie Bénoit, Collectivités locales*, 1992, p. 1762-1 à 1762-58.

¹²¹⁸ . La lettre des Services de l'État à Mayotte, numéro 6 - janvier 2011.

¹²¹⁹ . Moulinier, P., 2002, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan.

être considérée comme l'ensemble des traits distinctifs spirituel et matériels, intellectuels et affectifs qui caractérisent une société ou un groupe social. Elle englobe outre les arts et les lettres, les modes de vie, les droits fondamentaux de l'être humain, les systèmes de valeurs, les traditions et les croyances (...) ».

Sur ces bases, La Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement, tenue à Stockholm du 30 mars au 2 avril 1998, après avoir souscrit à 12 principes allant tous dans le sens d'une inclusion de la culture dans le concept de développement affirme 14 points faisant conséquence à ces principes¹²²⁰.

Parmi ces principes et ces conséquences, un certains nombres concernent particulièrement Mayotte. Par exemple :

Principe 1 : Le développement durable et l'épanouissement de la culture sont interdépendants.

Principe 5 : Le dialogue entre les cultures apparaît comme l'un des principaux enjeux culturels et politiques du monde actuel ; il est une condition indispensable de la coexistence pacifique.

Principe 6 : La créativité culturelle est la source du progrès humain et la diversité culturelle, étant un trésor de l'humanité, est l'un des facteurs indispensables au développement.

Principe 9 : L'acceptation de la diversité culturelle contribue à identifier et à consolider les liens entre les communautés qui trouvent leurs racines dans des valeurs qui peuvent être partagées par les diverses composantes socio-culturelles de la société nationale.

Principe 11 : La défense des cultures locales et régionales menacées par des cultures de diffusion mondiale ne doit pas transformer les cultures ainsi affectées en reliques privées de leur dynamique de développement.

Conséquence 1 : La politique culturelle, étant l'une des principales composantes d'une politique de développement endogène et durable, devrait être mise en œuvre en coordination avec d'autres domaines sociaux dans une approche intégrée. Toute politique pour le développement doit être profondément sensible à la culture elle-même.

Conséquence 6 : Les politiques culturelles devraient viser à faire apparaître la nation comme une communauté plurielle dans le cadre de l'unité nationale, enracinée dans des valeurs susceptibles d'être partagées par tous les hommes et toutes les femmes, et qui donnent à tous les membres qui la composent la possibilité de trouver leur place et de s'exprimer.

De manière plus pragmatique, Mayotte aurait tout intérêt à mettre en synergie sa politique culturelle avec sa politique touristique¹²²¹. En distinguant entre un tourisme de masse qui risquerait d'être contre productif d'un point de vue économique et destructeur pour l'environnement naturel et l'identité de l'île, et un tourisme durable fondé sur la valorisation du patrimoine environnemental et culturel mahorais. De ce point de vu, le projet de musée de Mayotte paraît pertinent. Il faut toutefois rappeler que ce projet est à l'étude depuis plus de quinze ans !

En réalité, pour l'instant, il y a une très faible valorisation de la culture et du patrimoine de l'île. La plupart des sites historiques sont à l'abandon, il n'y a pas de musée, pas de salle de spectacle, pas de conservatoire de musique...

¹²²⁰ . Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement de Stockholm du 30 mars au 2 avril 1998 ; plan d'action sur les politiques culturelles pour le développement, UNESCO.

¹²²¹ . Regnault, M., 2011, Du pouvoir de la culture à la culture du pouvoir. Politiques culturelles et mise en tourisme des patrimoines à la Réunion et à Mayotte, Thèse en anthropologie sociale et ethnologie, EHESS.

2/ Les axes de la politique culturelle à définir.

Parmi les objectifs d'une politique culturelle soucieuse de s'intégrer dans un objectif plus global de développement durable, deux axes pourraient être choisis et menés avec une politique concertée entre l'État, le Conseil général et les communes. Ces axes sont : la promotion de l'identité mahoraise dans une perspective d'ouverture et d'échange et l'ouverture et le co développement culturel avec les pays et les collectivités territoriales voisins.

a/ Valoriser la richesse identitaire.

La départementalisation ne doit pas signifier abandon de la richesse identitaire de Mayotte¹²²².

Il est cependant vrai comme nous l'avons déjà signalé que l'adoption du principe d'identité législative par Mayotte entraîne une nécessaire adaptation qui touche souvent aux questions identitaires. Le « *rattrapage* » juridique de Mayotte conduit à un effort particulier de la Nation envers Mayotte mais aussi des mahorais. Ces derniers ont dû remettre en question leur mode de vie afin d'être en mesure de s'intégrer dans la communauté nationale et parfois aux exigences de l'Europe¹²²³ : la révision de l'état civil engagée en 2000 va permettre à chaque Mahorais de disposer d'un prénom et d'un nom patronymique ; depuis la loi de programme pour l'outre-mer de 2003, la polygamie a été progressivement supprimée et les mariages polygames ont été définitivement bannis par l'ordonnance du 3 juin 2010¹²²⁴, ratifiée par la loi du 7 décembre 2010¹²²⁵ ; les cadis, qui, encore en 2000, géraient l'état civil et rendaient la justice dans les matières relevant du statut personnel, ont vu leur rôle réduit à la seule médiation sociale par cette même ordonnance.

Cela ne doit pas empêcher d'ancrer la question de l'identité sur le plan culturel dans son passé mais aussi de la projeter dans l'avenir. La politique culturelle devra faire une large place à l'histoire et à la mémoire du territoire et des populations. De plus, la politique culturelle devra présenter l'identité mahoraise dans toute sa pluralité, incluant l'influence française. Dans une volonté de valorisation des origines culturelles, d'apaisement social et d'ouverture, le volet culturel de la départementalisation devrait conduire à promouvoir une identité singulière héritée d'une culture française diversifiée, aux apports multiples à la fois

¹²²² . Jos, E., 2001, « La loi d'orientation pour l'outre-mer : une impulsion en faveur d'un développement culturel centré sur la valorisation des identités », in, Elfort, M. &al., (sous la direction de), 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, IDOM, PUAM, p. 329.

¹²²³ . Verges, F., 2008, « Identités ultramarines, le regard européen sur les outre-mer », In, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM, p. 75.

¹²²⁴ . Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.

¹²²⁵ . Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte et Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

Swahilis, Malgache, Européen, Arabe et Indien¹²²⁶. La force de Mayotte est peut être d'apparaître comme un formidable laboratoire de la diversité culturelle et linguistique.

Il faut en effet noter avec Auréliu Cristescu que le développement culturel reflète la vie culturelle ; il est la somme de toutes les pratiques et attitudes qui influent sur l'aptitude de l'homme à s'exprimer, à déterminer sa place dans le monde, à créer son propre environnement et à communiquer avec toutes les civilisations. Le développement culturel peut soit s'accomplir naturellement, soit être délibérément provoqué. Il est la résultante de l'élévation du niveau de vie, combinée avec le progrès technologique : « *La culture, dans son acception la plus large, correspond à l'essence même de l'homme, ce qui signifie qu'elle est impliquée dans tout ce qui concerne la formation intellectuelle, morale, physique et même technique, et qu'elle englobe la totalité des activités humaines qui distinguent l'homme du reste de la nature. En un sens plus restreint, elle représente ce que l'on pourrait appeler la « civilisation », à savoir tout ce qui caractérise un peuple, et le droit de ce peuple à se réclamer de ce fait son originalité* »¹²²⁷.

b/ L'ouverture et le co développement culturel.

Le pacte pour la départementalisation de Mayotte avançait : « *en ce début de XXIème siècle, Mayotte doit s'inscrire et se développer dans son environnement régional* »¹²²⁸.

Dans cette optique, les échanges inter culturels entre les îles de l'Océan Indien et les Pays voisins doivent être développés surtout lorsqu'ils reposent sur un substrat culturel commun aux peuples de la région mais aussi pour permettre des rapprochements et une meilleure inscription dans le monde.

En ce qui concerne l'interaction et la coopération culturelle, il faut rappeler que les processus sociaux, économiques, politiques et idéologiques sont étroitement liés, à l'échelle mondiale, à l'interaction culturelle. Les différentes cultures influent considérablement les unes sur les autres. La déclaration des principes de la coopération culturelle internationale adoptée par l'UNESCO le 4 novembre 1966¹²²⁹ ainsi que la déclaration sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001¹²³⁰ traitent de cette question.

L'interaction culturelle est un véritable processus d'influence et d'enrichissement réciproques. Elle interdit le fait d'imposer une culture à un autre peuple et ne permet pas davantage que l'on absorbe ou anéantisse la culture d'un autre peuple ou qu'on retarde le développement culturel de celui-ci.

De ce point de vue, l'interaction culturelle ne doit pas conduire à un anéantissement par assimilation de la culture des autres peuples et à l'élimination de certaines valeurs culturelles irremplaçables, et il faut prendre toutes les précautions nécessaires pour préserver de la

¹²²⁶ . Blanchy, S., 2002, « Changement social à Mayotte : transformation, tensions, ruptures », *Études Océan indien*, p. 165.

¹²²⁷ . Cristescu, A., 1981, *Le droit à l'autodétermination, développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, ONU, p. 98.

¹²²⁸ . Pacte pour la départementalisation de Mayotte.

¹²²⁹ . Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale du 4 novembre 1966.

¹²³⁰ . Déclaration sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001.

destruction des valeurs culturelles de l'humanité. Cette mise en garde concerne particulièrement les cultures diverses des DOM/COM et donc de Mayotte. Les valeurs culturelles représentent en effet l'esprit même du passé et du présent. L'interaction culturelle conduit à la compréhension mutuelle. Elle devrait comporter, en premier lieu, l'enrichissement mutuel des différentes cultures et, en second lieu, un profond respect à l'égard des caractéristiques nationales spécifiques de la culture des autres peuples. Ainsi, Les échanges et la coopération culturels devraient contribuer à une meilleure compréhension entre les peuples et favoriser une compréhension durable entre les États.

Dans ce sens, l'article 2 de la déclaration de 1966 dispose : « *Les nations s'efforceront de poursuivre le développement parallèle et, autant que possible, simultané de la culture dans ses divers domaines, afin que s'établisse un harmonieux équilibre entre le progrès technique et l'élévation intellectuelle et morale de l'humanité* ».

L'ouverture de Mayotte à l'échange culturel avec les pays voisins de l'Océan indien entre aussi dans le cadre du développement durable du territoire. En effet, il y a un lien fort entre une culture assumée et valorisée et le développement économique social et environnemental d'un territoire. Et la déclaration sur la diversité culturelle de 2001 proclame dans son article 3 : *La diversité culturelle, facteur de développement : « La diversité culturelle élargit les possibilités de choix offertes à chacun ; elle est l'une des sources du développement, entendu non seulement en termes de croissance économique, mais aussi comme moyen d'accéder à une existence intellectuelle, affective, morale et spirituelle satisfaisante ».*

De même, la diversité et l'originalité culturelle et patrimoniale d'un territoire et d'un peuple est reconnue comme une source importante de créativité qui pourra rejaillir dans des projets économiques porteurs et respectueux des problématiques sociales et environnementales : « *Chaque création puise aux racines des traditions culturelles, mais s'épanouit au contact des autres. C'est pourquoi le patrimoine, sous toutes ses formes, doit être préservé, mis en valeur et transmis aux générations futures en tant que témoignage de l'expérience et des aspirations humaines, afin de nourrir la créativité dans toute sa diversité et d'instaurer un véritable dialogue entre les cultures* »¹²³¹.

Le nouveau département de Mayotte dans sa politique globale de développement ne peut pas laisser de côté la dimension culturelle. Il doit méditer le constat fait dans le préambule de la déclaration sur la diversité culturelle de 2001 selon lequel : la culture se trouve au cœur des débats contemporains sur l'identité, la cohésion sociale et le développement d'une économie fondée sur le savoir (6^{ème} considérant).

¹²³¹ . Article 7 de la déclaration sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001.

Conclusion du chapitre VI.

Les problématiques sociétales liées au développement durable sont très nombreuses et déterminantes à Mayotte. En effet, la structure, l'organisation et le fonctionnement de la société mahoraise sont spécifiques. L'introduction du droit métropolitain dans cette société insulaire à forte identité africaine et musulmane nécessitera une prise en compte non seulement des défis économiques et sociaux mais aussi des enjeux démographiques et culturels propres à ce territoire.

À propos des défis économiques et sociaux, il convient de rappeler que Mayotte compte parmi les territoires les moins développés de la Nation¹²³². Les économies ultrapériphériques dont Mayotte fait partie partagent des handicaps communs : insularité, éloignement, faible superficie, relief et climat difficiles et fortes dépendances vis-à-vis de l'extérieur.

Mayotte figure parmi les régions les moins avancées d'Europe¹²³³. Malgré une croissance économique de l'ordre de 10% annuel ces dernières années, le PIB moyen par habitant s'établit à l'heure actuelle à environ 25% de la moyenne de l'UE-27. Au niveau régional, ce PIB par tête reste néanmoins huit fois supérieur à celui de l'Union des Comores. Les administrations publiques sont les principaux contributeurs de cette création de richesses puisque la valeur ajoutée de ce secteur représente près de la moitié du PIB. S'agissant de la balance commerciale, les échanges avec l'extérieur sont structurellement déficitaires : le taux de couverture est inférieur à 2% depuis 2007. La croissance rapide des importations suit la forte progression de la demande, qu'il s'agisse de la consommation des ménages ou de la commande publique.

Les retards économiques et sociaux de Mayotte pèsent aussi sur la préservation et la valorisation de l'environnement. Notamment en ce qui concerne la gestion des déchets, les questions du logement et de l'habitat insalubre et celle des transports ou encore de l'accès et de l'assainissement de l'eau potable.

Pour que le changement de statut constitutionnel de Mayotte se fasse sans heurts, il convient de mettre en œuvre un développement endogène pour ce territoire. Cela passe dans un premier temps par un règlement de la « *crise de la vie chère* » qui a connu son paroxysme à Mayotte entre septembre 2011 et Janvier 2012 mais qui est toujours présente aujourd'hui ; cela passe aussi par un rattrapage social progressif mais programmé et constant des standards sociaux métropolitains.

Dans un second temps, il conviendra de développer les atouts propres de Mayotte et d'éviter l'impasse souvent présente dans les DOM qui consiste à en même temps craindre le marché et critiquer l'État.

Parmi les atouts de Mayotte, il y a l'environnement. Ce dernier peut constituer le moteur du développement économique futur du territoire. Pour cela, il convient de concilier la croissance économique avec le respect de la nature et de la biodiversité de Mayotte. Dans ce

¹²³² . Goujon, M. ; Hermet, F., 2011, « L'indice de développement humain : une évaluation pour Mayotte », *WP CEMOI* n°10.

¹²³³ . CEROM, 2010, « Mutations et évolutions de l'économie mahoraise à la veille de la départementalisation », n°1, novembre ; IEDOM, 2010, *Mayotte : Rapport Annuel*.

sens, les politiques publiques devront mieux prendre en compte les spécificités de Mayotte et veiller à une meilleure insertion de Mayotte dans son environnement régional.

Quant aux défis démographiques et culturels, il peuvent là encore, s'il ne sont pas relevés, constituer des freins au développement durable de Mayotte. Le changement de statut juridique de Mayotte ne permettra pas à lui seul de répondre aux problématiques de la croissance démographique de Mayotte et à celle de l'immigration clandestine très importante en provenance des pays africains de la région et notamment de l'Union des Comores.

De même la culture et l'identité très marquées de Mayotte devront faire une place et s'adapter sans perdre leur âme aux droits et aux valeurs républicaines qui prévalent dans les départements français d'outre-mer.

Conclusion du Titre III.

La gouvernance de la collectivité territoriale de Mayotte et les répercussions économiques et sociales qui y sont liées peuvent constituer des limites internes au développement économique durable du territoire. Si les problématiques économiques et sociales peuvent être résolues en partie par l'investissement et la formation à moyen et à long terme, La question de la gouvernance administrative de Mayotte et de sa performance sera un enjeu majeur à court terme pour le nouveau département.

La bonne gouvernance est en effet une nécessité pour le développement local de Mayotte. C'est pourquoi, les finances locales devront être gérées de manière très rigoureuse de façon à permettre à plus ou moins moyen terme l'émergence de marges de manœuvres budgétaires pour la collectivité. Pour parvenir à un tel résultat, une réflexion globale sur la nature et les enjeux de la gouvernance devra déboucher sur une dynamique économique endogène pour le développement de Mayotte.

Sans une bonne gouvernance du nouveau département, le processus de départementalisation pourrait exacerber les difficultés d'adaptations institutionnelles de Mayotte et réduire encore les capacités financières déjà faibles de la collectivité. Cela serait sans nul doute préjudiciable au développement durable de Mayotte. De plus, cela risquerait de monter la population contre le processus de départementalisation, qui pourrait alors apparaître comme un bouc émissaire idéal. La bonne gouvernance du territoire et le développement économique et social sont donc bien au cœur de la réussite ou de l'échec du changement de statut de Mayotte.

Par ailleurs, parmi les difficultés d'adaptation de Mayotte à prendre en considération de manière approfondie et sérieuse, il y a la réception des coutumes mahoraises dans la dynamique de développement insufflée par la départementalisation. En effet, pour que le passage au nouveau statut ne soit pas rejeté à moyen et à long terme, il faudra à l'intérieur du cadre légal français, laisser une place aux réseaux de solidarités familiaux et locaux et au cadre villageois. Il faudra aussi intégrer de manière subtile les coutumes et les procédures infra judiciaires de Mayotte.

TITRE IV

LES LIMITES EXTERNES : INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE ET GÉOPOLITIQUE DE MAYOTTE

Introduction :

Le changement de statut constitutionnel de Mayotte le 31 mars 2011 lui donne la possibilité de transformer son statut européen en passant du statut de PTOM¹²³⁴ à celui de RUP¹²³⁵. L'application du droit communautaire à Mayotte peut être une chance mais peut constituer aussi une limite à son développement si le droit communautaire notamment en matière économique, sociale et environnementale est mal intégré ou mal perçu par les populations.

La distinction essentielle entre régions ultra périphériques et pays et territoire d'outre-mer correspond avant la réforme de constitutionnelle de 2003 à la distinction qui était faites par le droit français entre DOM et TOM¹²³⁶.

L'organisation actuelle de l'Outre-mer français découle de la révision constitutionnelle de mars 2003¹²³⁷ « *sur l'organisation décentralisée de la République* ». La révision constitutionnelle a maintenu les DOM (dont la création remonte à 1946), a constitutionnalisé les ROM (régions d'outre-mer qui sont en fait mono départementales), et a supprimé les TOM (créés eux aussi en 1946), pour les remplacer par des COM (collectivités d'outre-mer au titre de l'article 74 nouveau de la Constitution)¹²³⁸.

¹²³⁴ . Pays et territoires d'outre-mer.

¹²³⁵ . Régions ultra périphériques.

¹²³⁶ . Dormoy, D., 1999, « L'application du droit communautaire dans les DOM », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J.-F., 1999, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, IDOM, PUAM, p. 93.

¹²³⁷ . Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹²³⁸ . La Nouvelle-Calédonie est à part : elle n'est plus un TOM depuis l'Accord de Nouméa, elle est une collectivité à statut particulier (régie par le titre XIII de la Constitution) et par la loi organique statutaire de 1999, et bien que située outre-mer, elle n'entre pas dans la catégorie des COM.

La Commission européenne s'est prononcé sur « *la dimension juridique du changement de statut de Mayotte* », lors de sa session les 28 et 29 juin 2012¹²³⁹. La gestion de l'environnement sur l'île pourrait poser un problème avec l'assainissement des eaux usées qui avance vite mais n'est pas encore terminé et la gestion des déchets qui reste archaïque.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2014, Mayotte est un PTOM qui a mis tout en œuvre pour devenir une RUP.

L'intégration de Mayotte à l'Union européenne est donc un enjeu majeur pour le développement du nouveau département (Chapitre VII : L'intégration de Mayotte à L'Union Européenne.)

En plus des adaptations économiques, sociales et environnementales nécessaires à l'obtention du statut de RUP, il ne faudrait pas occulter, dans « l'euphorie » de la départementalisation, les problématiques d'ordre international qui touchent Mayotte et qui demeurent inchangées depuis l'indépendance de l'actuelle Union des Comores¹²⁴⁰.

Le règlement définitif du différend franco comorien sur l'île de Mayotte apparaît comme une condition importante pour le développement harmonieux à long terme de Mayotte dans son environnement géographique. (Chapitre VIII : Les contraintes géopolitiques.)

¹²³⁹ . Nous écrivons en avril 2012.

¹²⁴⁰ . déclaration unilatérale de l'indépendance de la République fédérale islamique des Comores le 6 juillet 1975.

CHAPITRE VII

L'INTÉGRATION DE MAYOTTE À L'UNION EUROPÉENNE

Introduction :

La définition du statut communautaire des DOM résulte de la prise en compte de trois éléments. Le premier est lié à leur positionnement géographique qui les place dans une situation périphérique ou d'extériorité par rapport au continent européen. Le second porte sur le caractère atypique de leurs économies par rapport à celles des régions européennes ; le troisième concerne leur statut constitutionnel : leur rapport avec la République est inscrit dans une « *continuité constitutionnelle* » qui corrige leur discontinuité géographique avec l'Europe.

En effet, en droit public interne, ces nouveaux départements créés par la loi du 19 mars 1946, sont des « *excroissances constitutionnelles* » qui bénéficient du régime issu de l'article 73 de la Constitution de 1946, en vigueur lors de la négociation du traité Rome, et qui en fait des collectivités départementales de droit commun¹²⁴¹.

Ainsi, la question de l'intégration de Mayotte à l'Union européenne s'inscrit dans la problématique plus large de l'organisation des outre-mer européens qui doit tenir compte à la fois des Constitutions des États membres et des traités instituant l'union européenne.

L'Outre-mer français est défini dans la Constitution aux articles 73 et 74. L'article 73 distingue les DOM et les ROM qui sont régis par un principe d'identité législative ; l'article 74 traite des COM (collectivités d'outre-mer) et de la Nouvelle-Calédonie (collectivité à statut particulier) qui sont régis par un principe de spécialité législative. Cette distinction est importante car elle définit le cadre des relations entre l'outre-mer français et l'Union européenne.

L'Union européenne distingue en effet deux catégories de terres outre-mer : les « *régions ultra périphériques* » (RUP) et les « *pays et territoires d'outre-mer* » (PTOM), et cette distinction recouvre précisément celle qui existe en droit français entre les DOM/ROM et les autres collectivités ultramarines (COM). Cette distinction remonte à la naissance de la CEE.

¹²⁴¹ . Vitalien, C., 2002, « Les régions ultra périphériques entre assimilation et différenciation », *Revue française d'administration publique* 1/2002 (n°101), p. 115-126.

Dès le traité de Rome de 1957, la différenciation entre DOM et TOM avait été établie, les relations avec les DOM émergeaient à l'article 227-2 de ce traité, tandis que les relations avec les TOM étaient régies par des conventions d'association. Depuis, il y a eu la décolonisation, la plupart des TOM sont devenus des États souverains dits ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) et les terres n'ayant pas accédé à l'indépendance (dont les TOM français) sont devenues des PTOM. La disparition des TOM depuis la révision de la Constitution française de 2003 et leur remplacement par des COM ne modifie pas fondamentalement la question.

Les DOM et ROM sont intégrés à l'Europe au titre des RUP (déclaration 26 annexée au traité de Maastricht et dans le traité d'Amsterdam, article 229-2), ils sont donc territoires de l'UE. Partie intégrante de l'UE, ils ont accès aux fonds structurels de l'Union (FEDER, PAC etc.). Toutes les dispositions des traités communautaires et du droit dérivé s'appliquent aux DOM et aux ROM, sous réserve de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. Ce sont des prolongements outre-mer du territoire métropolitain.

Contrairement aux DOM dont le régime de droit communautaire est celui de la métropole, les COM et la Nouvelle-Calédonie sont placées sous un régime spécial dit des « *pays et territoires d'outre-mer* ». Il s'agit d'un régime d'association à la CEE aujourd'hui Union européenne. L'article 182 du traité de Rome de 1957 révisé par le traité d'Amsterdam de 1997 définit le but de ce régime d'association. Il dispose en effet :

« Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union européenne dans son ensemble... L'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».

Tandis que le régime d'association entre l'UE et les États ACP est régi par des « *conventions* », donc des accords d'États à l'UE (conventions de Yaoundé, de Lomé...), celui de l'UE et des PTOM est régi par des « *décisions d'association* », actes unilatéraux du Conseil européen .

Mayotte se trouve à mi chemin entre le statut de PTOM et celui de RUP¹²⁴², elle devrait si tout se passe bien obtenir le statut de RUP en juin 2012 avec entrée effective dans le statut en janvier 2014 (Section I : Mayotte et l'Union européenne, entre PTOM et RUP). Ce nouveau statut pour Mayotte lui ouvre des perspectives certaines notamment en matière d'accès aux différents fonds européens, mais il peut aussi se révéler être un « *accélérateur d'adaptation* » très contraignant compte tenu des spécificités de Mayotte. (Section II : Les perspectives et les contraintes d'une accession de Mayotte au statut de RUP).

¹²⁴² . Faberon, J.-Y. ; Ziller, J., 2007, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ.

SECTION I

MAYOTTE ET L'UNION EUROPÉENNE, ENTRE PTOM ET RUP

Mayotte fait aujourd'hui partie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui sont associés à l'Union européenne sans en faire partie. Toutefois le changement de statut de Mayotte le 31 mars 2011 laisse entrevoir la possibilité pour l'île aux parfums de devenir une région ultra périphérique de l'Europe. Cette transformation de Mayotte en région ultra périphérique qui sera concrétisée lors de la cession de la commission européenne des 28 et 29 juin 2012 aura des conséquences importantes pour son développement. On peut tout de suite penser à l'accès aux fonds structurels communautaires et à certaines mesures de la politique commune agricole. Cependant, l'accès au statut de RUP suppose aussi de la part de Mayotte des efforts importants d'adaptation aux réglementations européennes notamment en matière économique sociale et environnementale.

Pour mieux comprendre les relations entre l'Union européenne et les « *overseas territories* » de l'Union. C'est-à-dire les territoires de certains États membres situés en dehors de l'Europe géographique, il faut rappeler que ces territoires sont liés à l'Union selon deux procédures différentes¹²⁴³.

Dans le premier cas, ils font partie intégrante de l'Union : il s'agit de régions dites ultra périphériques (RUP) ; sont concernés les départements français d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), une collectivité d'outre-mer française : la partie française de Saint Martin¹²⁴⁴ ; l'archipel espagnol des Canaries et les archipels portugais des Açores et de Madère.

Dans l'autre cas, la relation à l'Union est celle de l'association. Ce type concerne les « *Pays et territoires d'outre-mer* » dont fait encore partie Mayotte au moment où nous écrivons. Les PTOM, tout en faisant partie d'États membres ou ayant avec eux un lien constitutionnel, ne font pas partie de l'Union. Il y a vingt PTOM européens¹²⁴⁵ dont onze relèvent du Royaume Uni, six de la France, deux des Pays-Bas et un du Danemark. Il est

¹²⁴³ . Ciavarini Azzi, G., 2002, « L'Union européenne et l'outre-mer », Hermès, p. 32.

¹²⁴⁴ . À compter du 1er janvier 2012, l'île de Saint-Barthélemy a cessé d'être une région ultra périphérique de l'Union pour accéder au statut de pays et territoire d'outre-mer visé dans la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ainsi, Saint Barthélemy qui était RUP a préférée le statut de PTOM ; Privat, D., 2012, « La gouvernance des RUP, une notion communautaire ou éminemment interne ? », in, Elfort, M. ; Roux, V., 2012, *La gouvernance territoriale des régions et départements français d'Amérique*, IDOM, PUAM, p. 57.

¹²⁴⁵ . Groenland ; Nouvelle Calédonie et Dépendances ; Polynésie française ; Terres Australes de l'Antartique Françaises ; Wallis et Futuna ; Mayotte ; Saint Pierre et Miquelon ; Aruba ; Antilles néerlandaise : (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten) ; Anguilla ; Îles Cayman ; Îles Falkland ; Îles Sandwich et South Georgia ; Montserrat ; Pitcairn ; Saint Helene et Dépendances ; Territoire britannique de l'Antartique ; Territoire britannique de l'Océan Indien ; Îles Turks et Caicos ; Îles vierges britanniques ; Bermudes. (sur le fait de savoir si il y a 20 ou 21 PTOM, voir infra A/ Les PTOM associés à l'UE).

important de noter que les PTOM ne sont pas couverts par les articles 177 à 181 du traité CE sur la coopération au développement.

Les relations de l'Europe avec ses régions ultra périphériques, tout comme celles avec les PTOM, relèvent surtout du domaine économique, champ d'action principal de l'Union européenne¹²⁴⁶. Cependant, les relations de l'Europe avec ses outre-mer ont aussi des implications qui dépassent les aspects purement économiques pour toucher au juridique, au social, à l'environnemental, au politique. De ce point de vue la distinction entre les statuts de RUP et de PTOM est significative puisqu'elle emporte avec elle des droits et obligations spécifiques.

Pour mieux cerner quels sont et quels pourraient être les apports de l'Union européenne au développement de Mayotte (Paragraphe 2 : Les apports de l'Union européenne au développement de Mayotte) il convient dans un premier temps de rappeler en quoi consistent les statuts respectifs des PTOM et des RUP (Paragraphe 1 : Quels sont les statuts respectifs des PTOM et des RUP).

Paragraphe 1 : Quels sont les statuts respectifs des PTOM et des RUP ?

L'Union européenne distingue deux catégories de collectivités d'outre-mer¹²⁴⁷ : les « régions ultra périphériques » (RUP) et les « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM), la France étant le seul État membre à disposer des deux. Cette distinction européenne est indépendante de la classification des collectivités ultramarines en droit constitutionnel interne (DOM ou COM)¹²⁴⁸. Avec le traité de Lisbonne¹²⁴⁹, il est possible de passer du statut de PTOM à celui de RUP ou vice versa sans révision du traité. Il reste cependant un certain nombre de conditions à respecter.

A/ Les pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne¹²⁵⁰.

La particularité de la situation de certains pays et territoires relevant de certains États membres à l'égard des Communautés et de l'Union remonte à l'époque de l'élaboration des traités communautaires et à la prise en compte du fait que certains territoires non européens, placés sous la juridiction d'États membres fondateurs (la Belgique, la France, l'Italie et les

¹²⁴⁶ . Ziller, J., 2005, « L'Union européenne et l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2/2005 (n°113), p. 125,

¹²⁴⁷ . Gohin, O., 2008, « L'organisation des outre-mer européens et l'articulation entre traité instituant la communauté et constitutions des États membres », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM, p. 87.

¹²⁴⁸ .Actualité européenne n° 6 du 2 novembre 2010 : *RUP ou PTOM : quel statut européen pour l'outre-mer français ?*

¹²⁴⁹ . Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1er décembre 2009. (Après l'abandon du projet de Constitution européenne, l'idée d'un « traité modificatif » simplifié a été retenue par les États membres pour relancer la réforme institutionnelle de l'Union européenne. Le traité de Lisbonne doit notamment permettre à l'Europe des Vingt-Sept de fonctionner de manière plus efficace et démocratique).

¹²⁵⁰ . Faberon, J.-Y. ; Ziller, J., 2007, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, p. 250-281.

Pays-Bas) entretenaient avec eux des « *relations particulières* ». Il s'agissait du Congo Belge et des territoires sous tutelle belge du Ruanda-Urundi, de l'Afrique occidentale française (Sénégal, Soudan, Guinée, Côte-d'Ivoire, Dahomey, Mauritanie, Niger et Haute-Volta), de l'Afrique équatoriale française (Moyen-Congo, Oubangi-Chari, Tchad et Gabon), des territoires sous tutelle française du Togo et du Cameroun, de l'Archipel des Comores¹²⁵¹, de Madagascar, de la côte française des Somalis, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, des établissements français de l'Océanie, des Terres Australes et Antarctiques françaises, de la Somalie sous tutelle italienne et de la Nouvelle Guinée néerlandaise¹²⁵².

Le traité CEE (actuellement CE) contient des dispositions relatives à l'association des PTOM au marché commun. L'article 227§3 (actuellement 299§3) du traité CEE (actuellement CE) dispose : « *Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II du présent traité font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité. Le présent traité ne s'applique pas aux pays et territoires d'outre-mer entretenant des relations particulières avec le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord qui ne sont pas mentionnés dans la liste précitée* »¹²⁵³. Ce dispositif est complété par une convention d'application signée le 25 mars 1957 en même temps que le traité et qui figure en annexe de celui-ci, puis, à partir du 25 février 1964, par des décisions d'association du Conseil successives, la dernière décision 2001/822/CE datant du 27 novembre 2001¹²⁵⁴.

La plus grande partie des territoires qui figuraient sur la liste de l'annexe IV du traité CEE actuellement annexe II du traité CE ayant accédé à l'indépendance, il en est résulté que ceux-ci ne pouvaient plus bénéficier du régime d'association prévue à la partie IV du traité bien que continuant à figurer sur la liste de l'annexe IV.

La liste des PTOM associés a été actualisée par les décisions d'association successives en prenant en compte les différents élargissements de l'Europe.

Le traité d'Amsterdam est venu mettre à jour la liste de l'ancienne annexe IV devenue annexe II en la renumérotant. Sur cette liste figurent actuellement 21 PTOM soumis à la partie IV du traité CE, mais la décision d'association déclarant qu'elle ne s'applique pas aux Bermudes depuis 1986 fait qu'il y a bien 20 PTOM.

La situation des PTOM et de Mayotte¹²⁵⁵ vis-à-vis de la CE¹²⁵⁶ oscille entre assimilation partielle à des pays tiers et intégration partielle à la communauté. Le statut actuel de Mayotte est en passe quant à lui d'évoluer de PTOM à RUP.

¹²⁵¹ . C'est nous qui soulignons.

¹²⁵² . Dormoy, D., 2008, « Les Pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM, p. 139.

¹²⁵³ . Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée Nice) - Sixième partie: Dispositions générales et finales - Article 299 - Article 227 - Traité CE (version consolidée Maastricht) - Article 227 - Traité CEE, Journal officiel n° C 325 du 24/12/2002 p. 0149 - 0150.

¹²⁵⁴ . 2001/822/CE : Appendice 2 à l'annexe III de la décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »), (JO L 324 du 7.12.2001, p. 1-80).

¹²⁵⁵ . Tant qu'elle n'est pas officiellement une RUP.

¹²⁵⁶ . Girardin, A. ; Gaymard, H., (présenté par), 2010, *Rapport d'information n° 2301 sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'outre-mer*, Assemblée Nationale.

1/ La situation des PTOM vis-à-vis de la CE¹²⁵⁷.

La situation des PTOM vis-à-vis de la Communauté Européenne s'explique d'abord par des raisons historiques. Elle est aussi marquée par l'ambivalence entre l'assimilation des PTOM à des pays tiers et l'intégration des PTOM à la communauté.

a/ Le contexte historique.

La politique d'aide européenne aux pays en développement¹²⁵⁸ se concentrait, jusqu'à la fin des années soixante, sur les pays liés à l'Europe par la colonisation¹²⁵⁹.

Dès la naissance du Marché commun en 1957, les anciennes colonies de la France, de la Belgique, de l'Italie, et des Pays-Bas ont été au cœur de la politique d'aide au développement menée par la Communauté.

En accédant à l'indépendance, ces territoires ont négocié sur des bases contractuelles leurs relations avec la Communauté européenne.

Ainsi, le Traité de Rome instituait un régime d'association des pays et territoires d'outre-mer pour conserver les relations particulières entre l'Europe naissante et ses anciennes colonies.

La plupart des pays et territoires, colonisés par des États européens, qui ont accédé à l'indépendance vont ainsi conserver des liens privilégiés avec la communauté dans le cadre des Conventions de Yaoundé (20 juillet 1963 et 29 juillet 1969) puis de Lomé (28 février 1975, 31 octobre 1979, 8 décembre 1984, et 15 décembre 1989) et enfin de Cotonou (23 juin 2000), prolongeant ainsi dans le cadre de « *l'association externe* » les relations établies dans le cadre de « *l'association interne* », ce qui explique le parallélisme des réglementations applicables aux PTOM et aux États Africains et Malgache associés (EAMA), puis aux États d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique (ACP)¹²⁶⁰.

L'accession à l'indépendance de certains pays et territoires d'outre-mer de l'Europe a entraîné la négociation de leurs relations, notamment dans le domaine de la coopération économique, scientifique et culturelle avec la CEE, sur des bases contractuelles. Cette coopération s'est enrichie depuis 1957, tant au niveau de son champ d'application que de son étendue géographique.

Il est à noter que Tandis que les conventions de Lomé I (1975-80) et II (1980-85) donnent la priorité au développement industriel et rural, en créant le STABEX (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles) et le SYSMIN (Fonds de stabilisation des recettes d'exportation des produits minéraux) pour compenser les baisses de

¹²⁵⁷ . Union Européenne, 2007, La coopération de l'Union européenne avec les PTOM, Étude d'impact de l'intégration régionale des PTOM, Rapport, *DRN/CONSORTIUM POHL CONSULTING & ASSOCIATES*.

¹²⁵⁸ . OCDE, 2012, *Coopération pour le développement 2011, Édition spéciale « 50ème anniversaire »*, OCDE.

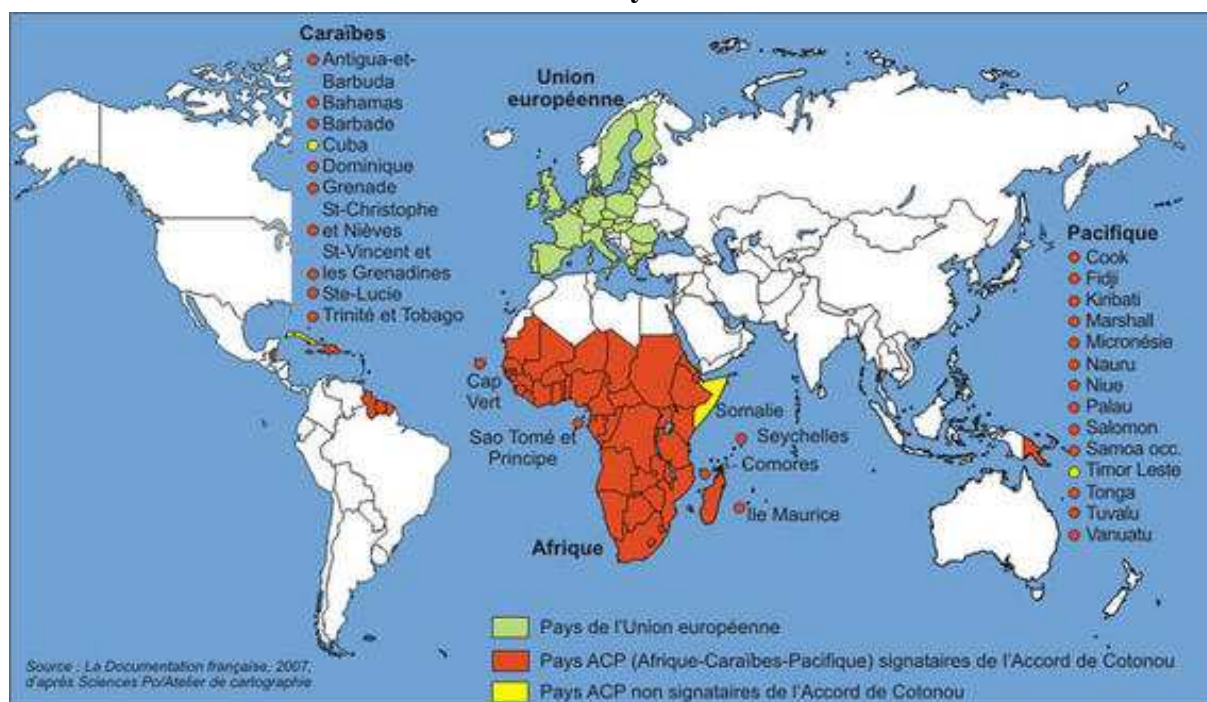
¹²⁵⁹ . Gautron, J.-C., 2004, « L'Europe et les pays en développement », in, Dubouis, L., (sous la direction de), 2004, *L'Union Européenne*, La documentation française, p. 130.

¹²⁶⁰ . Balleix, C., 2010, *L'aide européenne au développement*, La documentation Française.

recettes d'exportation des produits primaires, la Convention de Lomé III (1985-1990) met l'accent sur la sécurité alimentaire et l'environnement.

La Convention de Lomé IV (1990-2000), révisée à mi-parcours en 1995 (Lomé IV Bis) a introduit pour la première fois un lien explicite entre la promotion des droits de l'homme et le développement¹²⁶¹.

Carte des Pays ACP¹²⁶²



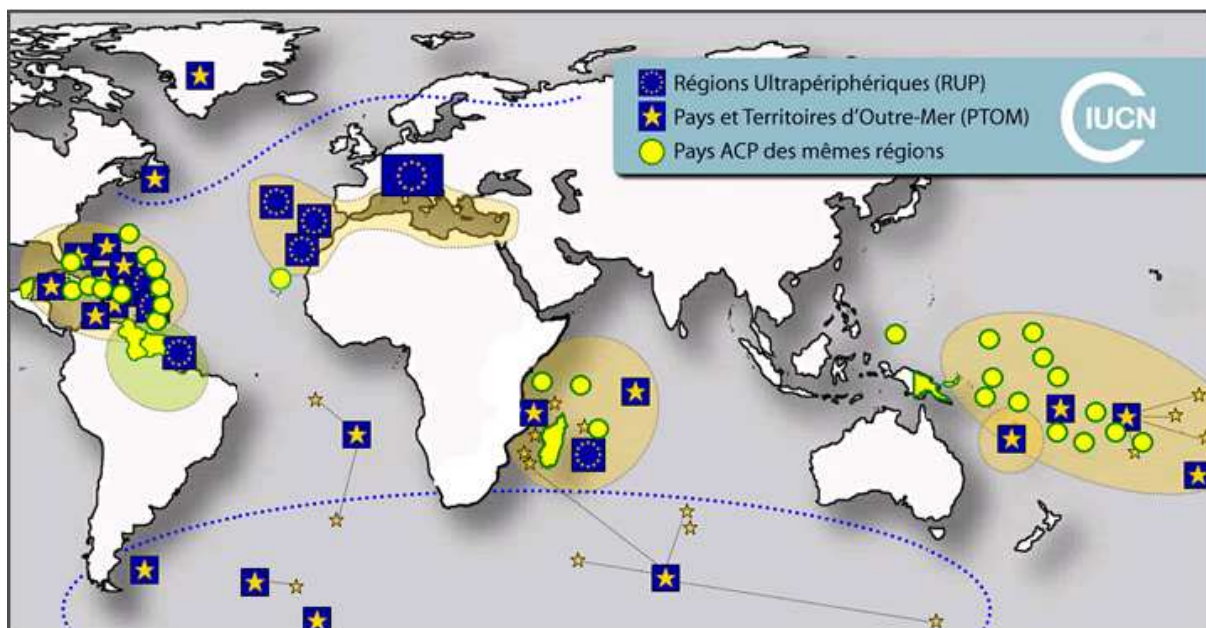
Au-delà de la différence résultant du caractère unilatéral ou conventionnel des deux régimes respectifs des PTOM et des Pays ACP, la différence essentielle se trouve dans le fait que le droit communautaire trouve à s'appliquer dans les PTOM ce qui n'est pas le cas dans les pays ACP. En quelque sorte les PTOM se sont retrouvés à la fois « *un pied dedans et un pied dehors* »¹²⁶³. Outre leur diversité géographique, démographique et économique, ils sont caractérisés par la diversité de leur situation à l'égard des États membres concernés, sur le plan juridique et institutionnel. Cependant, et malgré cette diversité, le traité CE prévoit un régime général d'association unique, applicable à ses relations avec chacun des PTOM.

¹²⁶¹ . Gaymard, H. ; Fruteau, J.-C., (présenté par), 2009, *Rapport d'information n° 2133 sur les accords de partenariats économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique*, Assemblée Nationale.

¹²⁶² . La documentation française, 2007, Science Politique.

¹²⁶³ . Dormoy, D., 2008, « Les Pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM, p. 139.

Carte des RUP, des PTOM et des pays ACP¹²⁶⁴



On remarque que sur cette carte Mayotte apparaît encore comme un PTOM. En effet, au moment où nous écrivons (mai 2012) le changement de statut de PTOM à RUP n'est pas encore certain même si il est sur le point d'être acté.

b/ Assimilation partielle évolutive des PTOM à des pays tiers et intégration partielle évolutive de ces territoires à la communauté.

Si l'association externe avec des Pays tiers ACP a été établie sur une base conventionnelle, l'association interne des PTOM est une association « octroyée » tendant de plus en plus à se transformer en « association dialogue et partenariat ». Par ailleurs, l'article 182 CE dispose : « Les États membres conviennent d'associer à la Communauté les pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières. Ces pays et territoires, ci-après dénommés « pays et territoires », sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe II du présent traité.

Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble.

Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel

¹²⁶⁴ . Source IUCN (Union internationale pour la conservation de la nature).

qu'ils attendent ». Cet article permet d'entrevoir une intégration partielle des PTOM à la communauté.

En effet, la communauté souhaite réformer les principes qui fondent sa coopération avec les PTOM¹²⁶⁵. Cette nouvelle approche doit soutenir leur développement durable en tenant compte de leurs spécificités¹²⁶⁶.

Les relations entre l'Union européenne et les PTOM sont actuellement définies par le cadre d'association établi par une décision de 2001¹²⁶⁷ dite « *décision d'association outre-mer* ». La coopération se concentre particulièrement sur trois éléments :

- La réduction, la prévention et à terme l'éradication de la pauvreté ;
- Le développement durable ;
- L'intégration progressive des PTOM dans l'économie régionale et mondiale.

Le régime d'association des PTOM s'appuie aussi sur les principes communs aux États membres et aux PTOM qui s'y rattachent, de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit.

La conclusion de la Commission européenne concernant les PTOM est la suivante :
« *La Commission est favorable à une révision significative de l'approche suivie pour l'association des PTOM avec l'UE. Cette révision devrait refléter le fait que la relation entre les PTOM et l'UE revêt un caractère unique en ce sens que les PTOM et l'UE sont intrinsèquement liés, même si les PTOM ne font pas partie de l'UE en tant que telle. Le résultat devrait être un partenariat tenant compte des intérêts mutuels, de la réciprocité, ainsi que des droits et obligations de chacun. Dans ce contexte, la solidarité de l'UE envers les PTOM devrait viser à garantir le développement durable de ceux-ci en renforçant leur compétitivité et en réduisant leur vulnérabilité, les PTOM contribuant pour leur part à la promotion des valeurs européennes.*

Dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle stratégie de l'UE à l'égard des PTOM, la Commission a l'intention, avant de proposer une nouvelle décision d'association outre-mer, d'examiner plus en détail les questions suivantes :

- principaux défis et perspectives de chaque PTOM dans son environnement régional, ainsi qu'avantages comparatifs, potentiel stratégique et compétitivité actuelle de chaque PTOM à la lumière de la mise en place d'un environnement favorable pour la coopération des entreprises et le développement des capacités;*
- degré de convergence entre la législation locale de chaque PTOM et l'acquis communautaire dans les domaines politiques concernés;*
- moyens envisageables pour améliorer l'accessibilité des PTOM, notamment grâce aux technologies de l'information et de la communication (TIC);*

¹²⁶⁵ . Conférence, 2008, « L'Union européenne et l'outre-mer : stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité », Conseil Général de la Réunion, ONERC (observatoire national sur les effets du réchauffement climatique) et UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) sous les auspices de la Présidence Française de l'Union Européenne.

¹²⁶⁶ . Commission Européenne, 2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)*.

¹²⁶⁷ . Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »). Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001, JO L 314 du 30.11.2001, p. 1. Décision modifiée en dernier lieu par la décision 2007/249/CE du Conseil (JO L 109 du 26.4.2007, p. 33).

- impact et perspectives de l'intégration régionale et de la mondialisation pour les PTOM ;*
- promotion d'une coopération plus étroite en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne le changement climatique et la biodiversité ainsi que la réduction des risques de catastrophe (RRC) dans les PTOM ;*
- besoins actuels en matière d'aide au développement;*
- possibilité d'introduire des règles d'origine spécifiques aux PTOM;*
- mécanismes de financement envisageables.*

L'objectif est de poursuivre et d'intensifier la réflexion en 2010 et 2011, en partenariat avec les PTOM et les États membres auxquels ils sont liés, afin de pouvoir préparer, avant la fin 2013, des propositions législatives concrètes modifiant l'association actuelle »¹²⁶⁸.

2/ Le statut actuel de Mayotte vis-à-vis de la CE.

Mayotte est jusqu'en janvier 2014 un PTOM vis-à-vis de l'Union européenne et un DOM vis-à-vis de la France. Cependant des négociations en vue d'obtenir le statut de RUP sont en cours. La Commission européenne s'est prononcée sur « *la dimension juridique du changement de statut de Mayotte* », lors de sa session des 28 et 29 juin 2012.

a/ Le PTOM de Mayotte.

À la différence des RUP, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), bien que faisant partie intégrante du territoire d'États membres, ne sont pas considérés comme faisant partie du territoire de l'Union européenne. À ce titre, le droit communautaire ne s'applique pas directement à ces régions, qui ne bénéficient pas des fonds structurels.

Pour la France, il s'agit de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, de Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres australes et antarctiques françaises. Les citoyens des PTOM sont citoyens européens du simple fait qu'ils ont la nationalité d'un État membre.

Au titre de leur association à l'Union européenne, les PTOM bénéficient d'un régime commercial très avantageux : notamment, les produits originaires des PTOM importés dans la Communauté ne sont pas soumis aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives.

En outre, comme les pays ACP, les PTOM bénéficient de financements européens au titre du Fonds européen de développement (FED) : pour la période 2008-2013, 286 millions d'euros sont alloués aux 21 PTOM au titre du 10^{ème} FED, à comparer aux 7,8 milliards d'euros de fonds structurels alloués aux RUP pour la même période.

¹²⁶⁸ . Commission Européenne, 2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)*.

L'actuelle décision d'association des PTOM à l'UE, adoptée en 2001¹²⁶⁹, expirera le 31 décembre 2013. Dans la perspective de son remplacement, la commission européenne a publié en juin 2008 un livre vert sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les PTOM¹²⁷⁰, puis en novembre 2009¹²⁷¹ une communication sur les éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne et les PTOM.

Mayotte étant toujours un PTOM, bénéficie seulement du régime d'association basé sur la Partie IV du Traité CE (« *L'association des pays et territoires d'outre-mer* », articles 182 à 188 du Traité CE). C'est son rattachement à l'État membre qu'est la France qui permet la pérennité du lien avec l'Union et qui a permis à Mayotte d'obtenir des aides européennes en vue de son développement¹²⁷². Cette partie IV du traité CE dispose notamment : « *Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union. L'association doit en priorité permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent* »¹²⁷³.

Le statut de PTOM permet aussi à Mayotte de bénéficier de certaines mesures commerciales favorables dans ses relations avec l'Union Européenne. Ainsi : « *L'association poursuit les objectifs suivants :*

- a) *les États membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux (...)* ;
- b) *chaque pays ou territoire applique à ses échanges commerciaux avec les États membres et les autres pays et territoires le régime qu'il applique à l'État européen avec lequel il entretient des relations particulières ;*
- c) *les États membres contribuent aux investissements que demande le développement progressif de ces pays et territoires ;*
- d) *pour les investissements financés par l'Union, la participation aux adjudications et fournitures est ouverte, à égalité de conditions, à toutes les personnes physiques et morales ressortissantes des États membres et des pays et territoires (...)* »¹²⁷⁴.

De même, la gestion des droits de douanes et la fiscalité sont adaptées et avantageuses dans les PTOM. En effet, « *les pays et territoires peuvent percevoir des droits de douanes qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal ont pour but d'alimenter leur budget* »¹²⁷⁵.

¹²⁶⁹ . Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »). Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001, JO L 314 du 30.11.2001, p. 1. Décision modifiée en dernier lieu par la décision 2007/249/CE du Conseil (JO L 109 du 26.4.2007, p. 33).

¹²⁷⁰ . Commission européenne, 2008, Livre vert, *L'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer*, Com/ 2008/ 0383 final/.

¹²⁷¹ . Op. Cit.

¹²⁷² . Rakotondrahaso, F. T., 2009, « Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union Européenne : un pis-aller ? », *RJOI*, 2009, n° spécial « Mayotte 2009 », p. 73.

¹²⁷³ . Article 182 et 188 du traité instituant la Communauté européenne.

¹²⁷⁴ . Article 183 du traité instituant la communauté Européenne.

¹²⁷⁵ . Article 184 du traité instituant la communauté Européenne.

b/ Le passage du statut de PTOM au statut de RUP¹²⁷⁶.

Avant le traité de Lisbonne, le changement de statut européen de RUP à PTOM¹²⁷⁷ ou vice versa était difficile puisqu'il exigeait une révision du traité, avec une ratification par tous les États membres.

Désormais, en vertu de l'article 355§6 du TFUE, la possibilité est ouverte (pour les territoires français, danois ou néerlandais), sur initiative de l'État membre concerné, d'une décision à l'unanimité du Conseil européen modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne d'un PTOM ou d'une RUP.

Concernant la France : Saint-Barthélemy veut accéder au statut de PTOM et Mayotte à celui de RUP.

D'une part, sur demande de la France, l'accession de Saint-Barthélemy, actuellement RUP, au statut de PTOM à compter du 1^{er} janvier 2012, a été décidée au Conseil européen des 28 et 29 octobre 2010¹²⁷⁸. Les spécificités de Saint-Barthélemy, son statut institutionnel au sein de la République française, son éloignement physique de la métropole et sa situation en zone économique américaine, son économie insulaire et de petite taille uniquement orientée vers le tourisme et confrontée à des difficultés d'approvisionnement qui rendent délicate et coûteuse l'application des normes communautaires de droit commun, font du statut de PTOM un cadre plus adapté à la relation de ce territoire avec l'Union européenne, d'autant que le niveau du PIB par habitant dans l'île exclut déjà Saint-Barthélemy du bénéfice des fonds structurels.

D'autre part, la France a prévu de longue date de demander la transformation de Mayotte, actuellement PTOM, en RUP, parallèlement à sa départementalisation au sein de la République française déjà effective depuis mars 2011. La France a fait sa demande début 2011 et comme nous l'avons déjà signalé, la Commission européenne s'est prononcée favorablement sur « *la dimension juridique du changement de statut de Mayotte* », lors de sa session des 28 et 29 juin 2012, l'objectif étant de changer le statut européen de Mayotte d'ici au 1^{er} janvier 2014, en amont de la mise en œuvre des prochaines perspectives financières.

C'est l'article 355-6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dite « *clause passerelle* » qui stipule que « *le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais (RUP ou PTOM), le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission* »¹²⁷⁹. Il faut préciser l'existence d'une déclaration additionnelle à cet article et qui concerne Mayotte selon laquelle : « *Les hautes parties contractantes conviennent que le Conseil Européen, en application de l'article 355 paragraphe 6 prendra une décision aboutissant à la modification du statut de Mayotte à*

¹²⁷⁶ . Salmon, J.-M., 2006, « La politique communautaire pour l'outre-mer : les RUP doivent-elles envier le statut de PTOM ou bien est-ce l'inverse ? », in, Michalon, T., (sous la direction de), *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer dans l'impasse ?*, 2006, Éditions Perséides, p. 367.

¹²⁷⁷ . Ziller, J., 2005, « L'Union Européenne et l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2005/2 (n° 113), p. 250.

¹²⁷⁸ . Décision du Conseil européen du 29 octobre 2010 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy (2010/718/UE).

¹²⁷⁹ . Article 355-6 TFUE.

l'égard de l'Union, de manière à ce que ce territoire devienne une région ultra périphérique au sens de l'article 355 paragraphe 1 et de l'article 349, lorsque les autorités françaises notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut de l'île le permet ».

Une fois l'avis de la commission pris et la décision du Conseil européen adoptée, l'acquis communautaire s'appliquera en intégralité à Mayotte (sauf mesures dérogatoires ou transitoires prévues). Mayotte deviendra alors une région ultra périphérique intégrée à l'Union européenne.

L'examen approfondi du dossier de transformation de Mayotte en RUP de la part des services de la Commission démarrera une fois que seront arrêtés, par les autorités françaises, les domaines pour lesquels le droit communautaire ne s'appliquera pas à Mayotte, ainsi que le calendrier de saisine du Conseil européen. Le travail préparatoire de la Commission consistera par conséquent à identifier (sur la base d'une « *feuille de route* » des autorités françaises) les domaines où le droit applicable à Mayotte dérogera au droit de l'Union européenne et où des dérogations devront être envisagées.

Un autre volet important, au regard des services de la Commission européenne, devra conduire le nouveau Département d'outre-mer au renforcement de ses instruments de statistiques économiques, fiscales, démographiques etc., afin de mieux prendre en compte des filières comme l'agriculture, la pêche ou le commerce, ce qui est un élément nécessaire pour la transformation de Mayotte en Région ultra périphérique.

À charge, par conséquent, pour le Conseil général de Mayotte d'accomplir la mise en œuvre de ce volet. Cela semble actuellement s'effectuer, dès lors que la départementalisation a la vocation de contrôler l'application de la législation européenne. En d'autres termes, il s'agira de veiller à la conformité des directives européennes à Mayotte avec l'ensemble de ses champs de dérogation.

B/ Les Régions Ultra périphériques, intégrées à l'Union européenne¹²⁸⁰.

Le concept d'*ultra-périphérie* est une création récente. Cette notion est reconnue pour la première fois dans la déclaration annexée au traité de Maastricht de 1992¹²⁸¹. Aujourd'hui, il est reconnu par le traité de l'Union européenne, qui définit précisément, à l'article 299§2, le statut des régions ultra périphériques de l'Union.

Les DOM français ont joué un rôle de précurseur. L'art. 227 §2 du traité de Rome prévoyait la possibilité de mesures spécifiques à leur égard et l'arrêt Hansen de la Cour de justice, du 10 juillet 1978¹²⁸², avait précisé qu'il était toujours possible, au-delà du délai de deux ans prévu dans l'article, de prendre de telles mesures¹²⁸³.

L'article 349 du traité de Lisbonne (ex article 299§2 du traité d'Amsterdam) instituant la Communauté européenne, tout en permettant encore une différenciation des RUP compte tenu de leurs spécificités pose aussi des limites aux mesures spécifiques. Ces limites touchant à la cohérence dans l'intérêt commun sont aussi dégagée par le juge communautaire¹²⁸⁴.

Le traité renforce par ailleurs la prise en compte de la situation structurelle, économique et sociale des RUP. Aux termes de l'article 107, paragraphe 3, point a), du TFUE les aides accordées par les États membres et destinées à favoriser le développement économique des RUP peuvent en effet être considérées comme compatibles avec le marché unique. Cette référence explicite aux RUP a été introduite par le traité de Lisbonne. Elle fixe au bénéfice des RUP le principe d'un traitement différencié au regard du droit de la concurrence qui leur permet de bénéficier du plus haut niveau de soutien en ne tenant pas compte des conditions relatives au niveau de revenu par habitant¹²⁸⁵.

¹²⁸⁰ . Ciavarini-Azzi, G., 2001, « L'Union européenne et ses régions ultra périphériques », in, Elfort, M. & al., 2001, (sous la direction de), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 549 ; Guillaumin, P., 2000, « La dimension ultra périphérique de l'Union européenne », in, Hache, J.-D., 2000, (sous la direction de), *Quel statut pour les îles d'Europe ?*, L'Harmattan, p. 103.

¹²⁸¹ . JO des communautés européennes, n° C 191 du 29/07/1992 ; Privat-Tablon, D., 2012, « La gouvernance des RUP, une notion communautaire ou éminemment interne ? », in, Elfort, M. ; Roux, V., (sous la direction de), 2012, *La gouvernance territoriale dans les Régions et Départements français d'Amérique*, PUAM, p. 133.

¹²⁸² . Arrêt Hansen du 10 octobre 1978, affaire 148/77, Recueil p. 1787.

¹²⁸³ . Darsières, C., 2001, *Rapport sur les régions ultra périphériques et sur les propositions de règlement du Conseil (COM 2000/774 final/E 1631, COM 2000/791 final/E 1647)*, Assemblée Nationale, Rapport n° 3118.

¹²⁸⁴ . Rubio, N., 2008, « Les régions ultra périphériques de l'Union européenne », in, Tesoka, L. ; Ziller, J. (sous la direction de), 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 121.

¹²⁸⁵ . Perrot, D., 2009, « Les régions ultra périphériques françaises selon le traité de Lisbonne », *RTDeur*. 45 (4), oct.-dec. 2009, p. 723 ; Solbes Mira, P., (présenté par), 2011, *Les régions ultra périphériques dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, Rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier, http://ec.europa.eu/internal_market/outermost_regions/docs/report2011_fr.pdf

1/ La différenciation toujours possible dans l'intérêt des RUP¹²⁸⁶.

L'article 349 du traité de Lisbonne permet de clarifier le statut de RUP par rapport à la situation qui prévalait sous l'empire de l'ex article 227§2 du traité de Rome. Il permet notamment une différenciation et une adaptation du droit communautaire aux spécificités de ces régions excentrées aux particularismes souvent marqués. ainsi : « (...) *le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes (...)* »¹²⁸⁷.

a/ La clarification du statut de RUP par l'article 349 du traité instituant la communauté européenne.

L'article 349 du traité de Lisbonne repris de l'article 299§2¹²⁸⁸ du traité d'Amsterdam constitue une consécration de la spécificité de l'outre-mer au sein de l'Union européenne.

Faisant partie intégrante de l'Union européenne, les régions ultra périphériques (RUP) bénéficient d'un traitement particulier que justifie leur situation spécifique¹²⁸⁹. C'est le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, qui a posé le fondement juridique de ce traitement particulier¹²⁹⁰ en mentionnant que le Conseil arrête des mesures spécifiques pour adapter le droit primaire (les traités) et secondaire (règlements ou directives communautaires ou politiques communes) aux caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra périphériques, « *compte tenu de leur situation économique et sociale structurelle (...), aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* »¹²⁹¹.

C'est ainsi que les RUP peuvent bénéficier du régime dérogatoire de l'octroi de mer en matière de fiscalité, de taux de cofinancement supérieurs à ceux applicables sur le continent européen, ou d'une allocation spécifique de compensation des handicaps dus à l'éloignement (au titre de la politique régionale) ou encore de dérogations en matière d'aides d'État.

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, reprend ces dispositions dans le nouvel article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et dresse la liste des territoires concernés. Outre les îles espagnoles des Canaries et les archipels

¹²⁸⁶ . Perrot, D., 2009, « Les régions ultra périphériques françaises selon le traité de Lisbonne », *RTDeur.*, n°4-2009, p. 717.

¹²⁸⁷ . Article 349 du traité de Lisbonne.

¹²⁸⁸ . Perrot, D., 2000, « Le nouvel article 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne », *Pouvoirs dans la Caraïbe* 12/2000.

¹²⁸⁹ . Vitalien, C., 2002, « Les régions ultra périphériques entre assimilation et différenciation », *Revue française d'administration publique* 1/2002 (n°101), p. 115-126.

¹²⁹⁰ . Rubio, N., 2005, « Les départements français d'outre-mer : régions ultra périphériques de l'Union européenne, in, Van Eeuwen, D. ; Duquette, M., (sous la direction de), 2005, *Les nouveaux espaces de l'intégration, les Amériques et l'Union européenne*, CREALC/IEP-Karthala, p.253.

¹²⁹¹ . Article 349 du traité de Lisbonne.

portugais de Madère et des Açores, six collectivités françaises ont le statut de RUP : la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Aujourd'hui, Mayotte.

Le statut de RUP permet à ces collectivités de bénéficier d'adaptations dans certains secteurs et de la politique de cohésion, donc des fonds structurels ; en revanche, l'application du droit communautaire peut créer des distorsions de concurrence entre les RUP et les pays qui leur sont géographiquement proches, notamment par l'application de normes techniques communautaires coûteuses ou pénalisantes (par exemple en matière de pêche).

b/ Potentialités et portée de l'article 349 du traité de Lisbonne¹²⁹².

L'article 349 reconnaît les spécificités des régions ultra périphériques. Cette reconnaissance n'est pas allée de soi. En effet, à l'origine, la notion d'ultra périphérie était inconnue des traités fondateurs. Seuls les départements d'outre-mer étaient mentionnés à l'article 227 du traité de Rome. Cet article distinguait les domaines pour lesquels la législation communautaire était d'application immédiate (libre circulation des marchandises, libération des services, règles de concurrence et agriculture) des autres domaines pour lesquels l'application était différée d'un délai de deux ans, après détermination de leurs conditions d'application par le Conseil statuant à l'unanimité. Cette distinction faite entre les domaines d'application immédiate et ceux d'application différée avait été justifiée par la volonté de laisser aux départements d'outre-mer un délai de transition préalable à leur insertion complète dans la communauté. Cette distinction perdurera jusqu'au traité d'Amsterdam et à la rédaction de l'article 299§2 (actuel article 349). Pour mieux comprendre les potentialités et la portée du nouvel article 349, Il faut rappeler la jurisprudence controversée sur l'application du droit communautaire qui prévalait avant l'écriture de cet article.

Un arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européenne le 10 octobre 1978 (Arrêt Hansen)¹²⁹³ reconnut dans un premier temps un principe de pleine applicabilité du droit communautaire aux départements d'outre-mer, avec, comme corollaire, un principe général d'adaptation de ce droit. L'arrêt Hansen se réfère pour dégager ces deux principes, à la place réservée aux DOM dans la Constitution de 1958 : « *le statut des DOM dans la Communauté est défini en première ligne, par référence à la Constitution française, aux termes de laquelle (...) les DOM font partie intégrante de la République* ». La référence constitutionnelle est déterminante. L'article 73 postulant alors et postulant toujours le principe de l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative aux DOM, il en résulte, à la lecture de l'arrêt Hansen, leur assimilation au territoire communautaire sous réserve d'adaptation spécifique. L'arrêt précise en effet que « *le traité de Rome ménageant les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières à la situation géographique, économique et sociale particulière des DOM, il reste toujours possible de prévoir des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires* ».

¹²⁹² . Darsières, C., 2001, *Rapport sur les régions ultra périphériques et sur les propositions de règlement du Conseil (COM 2000/774 final/E 1631, COM 2000/791 final/E 1647)*, Assemblée Nationale, Rapport n° 3118.

¹²⁹³ . CJCE, affaire 178/77 du 10 octobre 1978, Hansen, Rec. p. 1787.

Cette reconnaissance du principe d'adaptation à néanmoins été fluctuante. Elle a tout d'abord été confirmé par l'arrêt « *Coopérative agricole d'approvisionnement des avirons* » en 1987¹²⁹⁴. Puis le principe d'adaptation a connu une interprétation très restrictive avec l'arrêt « *Legros* » du 16 juillet 1992¹²⁹⁵ et l'arrêt « *Lancry* » du 9 août 1994¹²⁹⁶.

Dans ces deux arrêts, la Cour avait fait une interprétation extensive de la distinction faite par l'article 227§2 entre les domaines communautaires applicables immédiatement aux DOM et ceux bénéficiant d'un délai de deux ans (jamais respecté) préalable à leur application : « *les dispositions du traité mentionnées explicitement à l'article 227§2, premier alinéa, ont été applicables dans les DOM dès l'entrée en vigueur du traité CEE (...) Pour les autres dispositions, il est possible de prévoir des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires* ».

Cette interprétation réservait en fait le principe d'adaptation aux seules dispositions mentionnées au deuxième alinéa de l'article 227§2 faisant l'objet d'une application différée ; pour les autres domaines, énoncés précisément au premier alinéa et qui touchaient des domaines essentiels tels que l'agriculture, la libre circulation des marchandises, la libération des services et les règles de la concurrence, il était considéré que l'objectif communautaire devait prévaloir sur l'objectif spécifique de l'outre-mer. Paraissaient ainsi menacés à terme des dispositifs essentiels aux économies ultra marines, tels que l'octroi de mer ou le programme communautaire POSEIDOM¹²⁹⁷.

L'article 349 du traité de Lisbonne (ex article 299§2 du traité d'Amsterdam) devrait éclaircir les interprétations puisqu'il ne distingue plus entre des dispositions immédiatement applicables et des dispositions à application différée. Il consacre ainsi un véritable régime spécifique pour ces régions.

2/ Les limites à la différenciation : Intégrité et cohérence de l'ordre juridique communautaire.

La notion d'ultra périphérie, fondée sur les handicaps structurels permanents, l'éloignement et les spécificités géographiques est d'abord énumérée de façon limitative : seuls sont cités à l'article 299§2 (actuel 349) les quatre départements d'outre-mer français, Madère, les Açores et les Îles Canaries. La distinction entre domaines communautaires, directement applicables, et domaines d'application différée disparaît ; la possibilité d'adopter des mesures spécifiques pour ces régions est ainsi reconnue de manière générale.

la seule limite à ce principe d'adaptation figure au dernier alinéa : les mesures particulières ne doivent pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire.

¹²⁹⁴ . CJCE. 26 mars 1987, *Coopérative agricole d'approvisionnement des avirons*, C-58/86, Rec. p. 1525,

¹²⁹⁵ . CJCE, affaire 163/90 du 16 juillet 1992, *Legros*, Rec I., p. 4625.

¹²⁹⁶ . CJCE affaire 363/93 du 9 août 1994, *Lancry*, Rec. I, p. 3978

¹²⁹⁷ . La Décision du Conseil Européen n° 89/687 du 22/12/1989 institue un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'Outre-mer. C'est le texte fondateur du POSEIDOM.

a/ Les limites contenues dans l'article 349.

L'article 349 alinéa 2 du traité de Lisbonne (ex article 299§2 TCE) permet aux régions ultra périphériques de prendre des mesures spécifiques visant à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions : ainsi : « *Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union* »¹²⁹⁸.

Cet article pose également deux limites de fonds et une limite de forme à la possibilité qu'auront les RUP de prendre des mesures spécifiques.

La première limite de fonds concerne le critère de nécessité. Ce critère apparaît en creux lorsque il est tenu compte au premier alinéa de l'article 349 de « *la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* ». Ou encore, lorsqu'il est affirmé au troisième alinéa du même article : « *Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra périphériques* ».

Ce critère peut signifier que dans le cas où les spécificités ultra marines ne seraient pas ou plus présentes de manière certaines, l'existence de mesures spécifiques pour les RUP ne se justifierait plus.

La deuxième limite de fonds tient au principe de proportionnalité. Il y a une volonté de prendre en compte non pas seulement les effets économiques des mesures envisagées mais aussi l'impact sur l'unité du droit communautaire. Ainsi, les mesures spécifiques doivent être prises « *sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes* ».

Le principe de cohérence est mentionné à plusieurs reprises dans le traité. Cette idée se retrouve dans ce qu'il est convenu d'appeler les clauses d'intégration dont fait partie l'article 11 du traité de Lisbonne (ex article 6 TCE) imposant la prise en compte de la protection de l'environnement dans la mise en œuvre des politiques : « *Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union, en particulier afin de promouvoir le développement durable* »¹²⁹⁹.

Le respect du droit de l'environnement communautaire ainsi que des objectifs de développement durable prennent ainsi une importance particulière puisque la non application

¹²⁹⁸ . Article 349 alinéa 2 du Traité de Lisbonne (TFUE).

¹²⁹⁹ . Article 11 du traité de Lisbonne.

de ce droit par des mesures spécifiques pourrait conduire à une remise en cause par le droit européen de ces mesures spécifiques.

La démarche adoptée par les RUP pour pouvoir jouir de mesures spécifiques revêt un caractère nécessairement transversal et commande que les contraintes structurelles doivent rester une préoccupation constante de ces territoires dans leur volonté de faire accepter par l'Europe les mesures spécifiques qu'ils proposent.

Une troisième limite de forme est imposée aux RUP pour pouvoir bénéficier de mesures spécifiques. La fin de l'alinéa 1 de l'article 349 du traité de Lisbonne donne une idée de la difficulté procédurale imposée aux RUP pour pouvoir proposer des mesures spécifiques pour leurs territoires : « (...) le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen ».

b/ Les limites dégagées par le juge communautaire.

Le juge communautaire cherche à faire prévaloir la cohérence de l'ordre juridique communautaire¹³⁰⁰ sur les spécificités des RUP et cela dans au moins trois domaines : par rapport au principe d'égalité ; par rapport à la répartition des compétences communautaires ; par rapport aux objectifs de l'ultra périphéricité.

-Dans l'arrêt *Coopérative agricole d'approvisionnement des avirons* du 26 mars 1987¹³⁰¹, la CJCE devait trancher la question de savoir si l'éloignement géographique de la Réunion constituait une situation objectivement différente justifiant un traitement fiscal différencié des importateurs de maïs réunionnais par rapport au reste de la communauté. Elle affirme : « la discrimination consiste à traiter de manière différente des situations qui sont identiques et de manière identique des situations qui (lui) sont différentes ». Elle conclut que la position géographique de l'île ne pouvait être valablement invoquée pour justifier l'exonération des prélèvements compensatoires.

-Dans son arrêt du 6 décembre 2006, *République portugaise c/ Commission*¹³⁰², la Cour de justice devait se prononcer sur un recours en annulation contre une décision de la Commission de 2002 concernant la partie du régime portant adaptation du système fiscal national aux spécificités de la région autonome des Açores qui concerne le volet relatif aux réductions des taux d'impôts sur le revenu. La Cour rappelle l'article 299§2 (devenu depuis l'article 349) et les lignes directrices de la Commission concernant les aides d'État à finalité régionales : peuvent être autorisées les aides d'État qui ne sont pas à la fois dégressives et limités dans le

¹³⁰⁰ . Perrot, D., 2006, « Intégrité et cohérence de l'ordre juridique communautaire », in, *Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux, Le droit de l'Union européenne en principes*, Éditions Apogée, 206, p. 615.

¹³⁰¹ . CJCE. 26 mars 1987, *Coopérative agricole d'approvisionnement des avirons*, C-58/86, Rec. p. 1525, Op. Cit.

¹³⁰² . CJCE, 6 septembre 2006, *République portugaise c/ Commission*, C-88-03.

temps, dans la mesure où elles contribuent à compenser les coûts additionnels de l'exercice de l'activité économique inhérents aux facteurs identifiés à l'article 299§2 (actuellement 349). Il est précisé qu'il incombe à l'État membre de mesurer l'importance de ces coûts et de démontrer le lien qui existe avec lesdits facteurs. De plus, les aides envisagées doivent être justifiées en fonction de leur contribution au développement régional et de leur nature, leur niveau devant être proportionnel aux coûts additionnels qu'elles visent à compenser.

Le gouvernement portugais avançait que les réductions des taux d'imposition « *seraient le résultat de l'exercice de la souveraineté constitutionnelle et seraient motivées par les facteurs définis à l'article 299§2* ». La Cour répond : « *Le gouvernement portugais n'a pas démontré que l'adoption par la Région autonome des Açores des mesures en cause était nécessaire au fonctionnement et à l'efficacité du système fiscal général. Il s'est uniquement tenu à une affirmation générale en ce sens, sans apporter d'éléments précis au soutien de celle-ci. Il n'a donc pas démontré que les mesures en cause sont justifiées par la nature ou l'économie du système fiscal portugais* » (§83). Les preuves n'étant pas suffisamment rapportées par l'État, la Cour suit la position de la Commission qui jouit en ce qui concerne l'appréciation de la compatibilité des aides, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social.

-Dans son arrêt du 15 mai 2003 *Refinarias de Açucar reunidas SA (RAR) et Sociedade de industrias agricola açoreanas SA (Sinaga)*¹³⁰³, la Cour était saisie d'une question préjudicielle sur l'interprétation du règlement n° 1600/92 du Conseil relatif à des mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des Açores et de Madère. Sinaga commercialisait, dans la partie continentale du Portugal, du sucre blanc produit à partir de betteraves récoltées aux Açores et ayant bénéficié de l'aide à la transformation instituée par le programme POSEIMA¹³⁰⁴.

La Cour répond que le droit communautaire ne s'oppose pas à l'expédition vers la partie continentale du Portugal de sucre blanc produit aux Açores et bénéficiant des aides communautaires prévues par le règlement 1600/92.

Ces trois exemples de jurisprudence européenne montrent combien l'arbitrage entre les principes d'intégration et d'adaptation est difficile et dépend souvent de l'objectif prioritairement visé. Ce dilemme entre intégration et adaptation se posera à n'en point douter à Mayotte à partir du 1^{er} janvier 2014.

Avec l'article 349 le régime des RUP est consolidé, mais l'étendue de la différenciation reste une appréciation au cas par cas.

¹³⁰³ . CJCE, 15 mai 2003, *Refinarias de Açucar reunidas SA (RAR) et Sociedade de industrias agricola açoreanas SA (Sinaga)*, C-282-00

¹³⁰⁴ . POSEIMA (Programme d'Options Spécifiques pour faire face à l'Éloignement et à l'Insularité de Madère et des Açores). Le Programme a été conçu dans le but d'appuyer l'entrée dans l'Union Européenne des Archipels de Madère et des Açores, afin d'éviter tout impact négatif sur leur agriculture. Les mesures qui le composent devront reconnaître les contraintes existantes dans ces Archipels, en raison de leur éloignement et de leur insularité.

Paragraphe 2 : Les apports de l'Union européenne au développement de Mayotte¹³⁰⁵.

Mayotte souhaite, à la suite de la départementalisation, passer du statut de PTOM à celui de RUP. Cette évolution lui permettrait notamment de bénéficier des fonds structurels.

Par ailleurs, l'adaptation du droit applicable rendue nécessaire par la départementalisation entraînera l'applicabilité de l'acquis communautaire. Une déclaration annexée au traité de Lisbonne indique que : « *Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le Conseil européen, en application de l'article 355, paragraphe 6, prendra une décision aboutissant à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union, de manière à ce que ce territoire devienne une région ultra périphérique au sens de l'article 355, paragraphe 1, et de l'article 349, lorsque les autorités françaises notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet* ».

En attendant le statut de RUP, Mayotte a bénéficié depuis longtemps de l'aide européenne prévue pour les PTOM notamment avec la participation aux programmes des FED¹³⁰⁶ depuis 1975. Avant de s'intéresser au bilan de l'action de l'Europe à Mayotte, il convient de rappeler la place qu'occupe Mayotte et les PTOM dans l'Union européenne.

A/ La place de Mayotte et des PTOM dans l'Union européenne.

À ce jour, en tant que PTOM, Mayotte ne fait pas partie de l'Union européenne, dès lors le droit communautaire ne lui est pas applicable, à l'exception du régime d'association basé sur la Partie IV du traité CE. C'est son rattachement à l'État membre qu'est la France qui permet la pérennité du lien avec l'Union et qui a permis à Mayotte d'obtenir des aides européennes en vue de son développement¹³⁰⁷. Le régime d'association et de coopération qui lie l'Union européenne aux PTOM porte souvent à confusion avec celui qui le lie aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifiques) qui sont des pays indépendants et avec lesquels l'Europe entretient des « *relations privilégiées* ».

Ne bénéficiant pas des Fonds structurels européens, les PTOM, tout comme les pays ACP, sont tout de même bénéficiaires de fonds directs tels que les FED (Fonds Européen de Développement)¹³⁰⁸ créée par le traité de Rome de 1957. Le premier FED, dont la programmation est de cinq ans, a été institué en 1959. Mayotte commence à être éligible au FED à partir du IV^{ème} FED, c'est-à-dire à partir de 1975.

¹³⁰⁵ . Girardin, A. ; Gaymard, H., (présenté par), 2010, *Rapport d'information n° 2301 sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'outre-mer*, Assemblée Nationale.

¹³⁰⁶ . Djadi D., 2008, « La gestion difficile et complexe du fonds européen de développement à Mayotte », *Paris, 2008, Institut d'étude des relations internationales*.

¹³⁰⁷ . Rakotondrahaso, F. T., 2009, « Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union Européenne : un pis-aller ? », *RJOI*, 2009, n° spécial « Mayotte 2009 », p. 73.

¹³⁰⁸ . Josselin, C., 2007, *Rapport d'information n° 202 (2006-2007), Le fonds européen de développement*, Sénat.

1/ Un régime d'association qui doit évoluer.

L'histoire commune des PTOM et des pays ACP au moment de la définition des principes du régime d'association explique le parallélisme qui existe aujourd'hui entre les deux régimes. La quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (articles 198 à 204) est consacrée à l'association des pays et territoires d'outre-mer. L'article 198 fixe deux buts principaux à cette association : « (...) *Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union dans son ensemble.*

Conformément aux principes énoncés dans le préambule du présent traité, l'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité, de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent »¹³⁰⁹.

Les principes du régime d'association sont fixés par le traité, tandis que les modalités ont été définies dans les décisions d'association successives adoptées depuis 1964. Il s'agit de décisions unilatérales et non de conventions, les PTOM n'étant pas des États indépendants.

Conformément à l'article 203, ces décisions sont adoptées à l'unanimité du Conseil. Les relations actuelles sont régies par la décision du Conseil du 27 novembre 2001, « *décision d'association outre-mer* »¹³¹⁰, dont la validité, initialement de dix ans, a été prolongée jusqu'en 2013 pour coïncider avec la période couverte par les perspectives financières.

Cette décision dispose que l'association se fonde sur les principes du traité « *en se concentrant sur la réduction, la prévention et, à terme, l'éradication de la pauvreté, le développement durable*¹³¹¹ et l'intégration progressive dans l'économie régionale et mondiale ».

a/ La coopération pour le financement du développement et le régime commercial applicable.

a1. Comme les pays ACP, les PTOM bénéficient de financements du Fonds européen de développement (FED). Celui-ci fut en effet créé par la convention d'application relative à l'association des PTOM, annexée au traité de Rome. Après la décolonisation, les FED successifs ont assuré en même temps l'aide financière aux États ACP et aux PTOM. Le FED ne fait pas partie du budget de l'Union. Il est financé par les contributions des États membres et obéit à des règles financières spécifiques. La France est le deuxième contributeur du 10^{ème} FED (19,5 %) derrière l'Allemagne (20,5 %). Les instruments Stabex et Sysmin visant à

¹³⁰⁹ . Article 198 TFUE (ex article 182 TCE)

¹³¹⁰ . Décision du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »), (2001/822/CE), JOCE du 30 novembre 2001, L 314/1.

¹³¹¹ . C'est nous qui soulignons.

aider respectivement les secteurs agricole et minier ont été supprimés par la Convention de Cotonou de juin 2000.

Une stratégie de développement et de coopération est adoptée pour chaque PTOM sous la forme d'un document unique de programmation (DOCUP). Celui-ci est élaboré par les autorités du PTOM, avec la Commission européenne et l'État membre dont il relève. Cette procédure, qui s'inspire de la méthode mise en œuvre pour les fonds structurels, a été introduite par l'actuelle décision d'association. Auparavant, les projets d'aides devaient être adoptés par le Comité FED, au sein duquel sont représentés tous les États membres.

La coopération vise des domaines énumérés et détaillés dans la décision d'association :

- Les secteurs productifs ;
- Le développement du commerce ;
- Le commerce des services ;
- Les domaines liés au commerce ;
- Le développement humain et social ;
- La coopération et l'intégration régionales ;
- La coopération culturelle et sociale.

Pour la période 2008-2013 (10^{ème} FED), un montant de 286 millions d'euros est alloué aux PTOM, sur une enveloppe totale de 22,7 milliards d'euros, soit 1,25 %. Les montants sont modestes : à titre de comparaison, les sept régions ultra périphériques bénéficient de 7,8 milliards d'euros de fonds communautaires pour la période 2007-2013. On entrevoit ici le grand intérêt financier pour Mayotte de sa transformation en RUP.

Sur le montant global de l'enveloppe PTOM : 195 millions d'euros sont répartis entre les PTOM pour financer les initiatives visées dans les DOCUP. La décision d'association prévoit que ce montant est réparti entre les PTOM en fonction de l'importance de la population, du niveau du PIB, du niveau et de l'utilisation des dotations FED antérieures, des contraintes dues à l'isolement géographique et des obstacles structurels auxquels sont confrontés les PTOM. Les PTOM dont le PIB par habitant dépasse le PIB moyen de l'Union européenne sont exclus de cette aide. Seuls deux PTOM sont exclus : les îles Caymans et les îles Vierges britanniques.

Répartition des montants du FED entre les PTOM¹³¹²

PTOM	Montant de l'aide (en millions d'euros)
Antilles néerlandaises	24
Mayotte	22, 92
Saint-Pierre-et-Miquelon	20, 74
Nouvelle-Calédonie	19, 81
Polynésie Française	19, 79
Sainte-Hélène	16, 63
Wallis-et-Futuna	16, 49
Montserrat	15, 66
Îles Turks-et-Caicos	11, 85
Anguilla	11, 7
Aruba	8, 88
Îles Falkland	4, 66
Pitcairn	3

a2. Les principes du régime commercial¹³¹³ sont fixés par les articles 199 à 201 du TFUE.

Les produits originaires des PTOM importés dans l'Union européenne ne sont pas soumis aux droits de douane¹³¹⁴ ni aux restrictions quantitatives. L'article 201 prévoit une clause de sauvegarde pour éviter les détournements de trafic, c'est-à-dire l'importation indirecte de produits d'un État tiers dans l'Union, après transit dans un PTOM.

Ce régime est non réciproque : les produits d'origine communautaire peuvent être soumis à des droits de douane perçus par les PTOM « *qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget* ». Ces droits de douane ne doivent pas excéder ceux appliqués aux pays tiers selon le principe de la clause de la nation la plus favorisée mais des préférences peuvent être accordées aux autres PTOM ou aux pays en développement.

Les PTOM ne doivent pas pratiquer des discriminations entre les importations des différents États membres.

Les niveaux des droits de douane sont en général élevés dans les PTOM.

¹³¹² . Source : Girardin, A. ; Gaymard, H., (présenté par), 2010, *Rapport d'information n° 2301 sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'outre-mer*, Assemblée Nationale.

¹³¹³ . Salmon, J.-M., 2008, « Les politiques de l'Union européenne outre-mer : les marchés », in, Tesoka, L., Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 305.

¹³¹⁴ . Bueb, N., 2009, *Les régimes douaniers et fiscaux dérogatoires dans la communauté européenne*, Thèse droit communautaire, Université de Strasbourg.

D'après une étude sur l'intégration régionale des PTOM réalisée en 2007 à la demande de l'association des PTOM et de la Commission européenne¹³¹⁵ :

- Deux PTOM avaient des niveaux de prélèvements douaniers inférieurs à 10% de la valeur des importations (îles Vierges britanniques et Antilles néerlandaises) ;
- Quatre avaient des niveaux élevés de taxation, supérieurs à 20 % de la valeur des importations (Groenland, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon) ;
- Huit avaient des niveaux de prélèvements intermédiaires, se situant entre 10 et 20 % ;
- Trois PTOM (Montserrat, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française) avaient des restrictions quantitatives. Pour les deux PTOM français, cette protection s'expliquait par la volonté de développer des substitutions aux importations, rendues possibles par l'existence d'un marché intérieur suffisant.

L'avantage accordé aux produits originaires des PTOM explique l'importance qui s'attache à la définition des règles d'origine, c'est-à-dire des conditions pour qu'un produit soit considéré comme originaire d'un PTOM, en particulier lorsqu'il est obtenu à partir de produits non originaires du PTOM. L'annexe III de la décision d'association¹³¹⁶ définit ces règles et prévoit une possibilité de dérogations lorsque le développement d'industries existantes ou l'implantation d'industries nouvelles le justifient. Le cumul d'origine avec des matières originaires des pays ACP est également possible mais celui-ci a peu été utilisé en raison de la complexité des procédures.

Il existe d'autre part une procédure de transbordement (article 36 de la décision d'association) permettant aux produits non originaires des PTOM qui se trouvent en libre pratique dans un PTOM d'être réexportés vers l'Union en exemption de droits à l'importation.

Cette procédure ne s'applique pas aux produits agricoles.

Une incertitude existe concernant l'applicabilité des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹³¹⁷ aux PTOM. Ils ne sont en effet pas directement membres de l'OMC car ils n'ont pas de personnalité juridique mais ils pourraient y accéder en tant que territoires douaniers autonomes. En revanche, les États auxquels ils sont liés en sont membres. Le régime commercial qui lie les PTOM et l'Union européenne n'a pas été notifié à l'OMC.

¹³¹⁵ . Salmon, J.-M., 2007, *Etude d'impact de l'intégration régionale des PTOM, Rapport Final, DRN/CONSORTIUM POHL CONSULTING & ASSOCIATES.*

¹³¹⁶ . Décision du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »), (2001/822/CE), JOCE du 30 novembre 2001, L 314/1, Op. Cit.

¹³¹⁷ . Jos, E., 2008, « Les échanges commerciaux des RUP sous l'emprise du droit de l'OMC », in, Tesoka, L., Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 357.

b/ Les autres aspects des relations avec l'Union européenne.

Trois aspects sont particulièrement importants : la question de la citoyenneté européenne ; la question de la libre circulation des travailleurs et le droit d'établissement ; l'accès aux programmes de l'Union européenne.

-La citoyenneté européenne¹³¹⁸.

À l'exception des ressortissants des PTOM britanniques autres que les îles Falkland, les ressortissants des PTOM sont citoyens européens, conformément à l'article 9 du traité sur l'Union européenne qui dispose « *est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre* ». Ils bénéficient à ce titre de la liberté de circulation et de séjour sur le territoire des États membres. Ils peuvent participer aux élections au Parlement européen, comme c'est le cas dans les PTOM français.

-La libre circulation des travailleurs et le droit d'établissement¹³¹⁹.

Conformément à l'article 199 du TFUE, la liberté d'établissement des ressortissants et des sociétés s'applique. La décision d'association autorise cependant les PTOM à établir unilatéralement des réglementations en faveur de leurs habitants et des activités locales, dans le but de soutenir l'emploi. Les dérogations à la liberté d'établissement ne doivent pas comporter de discriminations entre les États membres.

En revanche, le traité renvoie à des conventions ultérieures concernant la libre circulation des travailleurs. Aucune convention n'est intervenue en raison de la lourdeur de la procédure. La réglementation européenne dans ce domaine n'est donc pas applicable. Le traité de Lisbonne prévoit un certain assouplissement en subordonnant cette réglementation à une décision de Conseil à l'unanimité (article 202 du TFUE).

-L'accès aux programmes de l'Union européenne¹³²⁰.

La décision d'association de 2001 prévoit que les personnes physiques et morales des PTOM ont accès à un certain nombre de programmes européens de financement, en matière d'éducation, de culture, de recherche et d'aide aux entreprises.

Cependant, dans la pratique, cet accès se heurte à la lourdeur et à la complexité des procédures, alors que les PTOM ne disposent pas toujours de capacités institutionnelles suffisantes.

¹³¹⁸ . Mehdi, R., 2008, « La citoyenneté européenne », in, Tesoka, L., Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 35.

¹³¹⁹ . Farnocchia, S., 2006, « Les spécificités du droit du travail mahorais », *APOI*, XVIII 2003-2005, p. 75.

¹³²⁰ . Deshayes, F., 1999, « Problématique de l'évolution statutaire et gestion des fonds structurels dans les DOM », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J.-F., 1999, (sous la direction de), *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 107.

2/ Du régime d'association au partenariat avec l'Union européenne.

Le régime d'association des PTOM avec l'Europe repose sur un partenariat trilatéral entre la Commission, le PTOM et l'État membre dont il relève.

Le partenariat avec l'Union européenne s'appuie sur un réseau de délégations situées dans les régions de plusieurs PTOM : la Barbade, la Jamaïque et la Guyane pour les PTOM des Caraïbes, Fidji et Nouméa pour les PTOM du Pacifique, l'île Maurice pour Mayotte.

Chaque année a lieu un « *Forum de dialogue PTOM-UE* » regroupant l'ensemble des PTOM, les États membres auxquels ils sont liés et l'Union européenne.

a/ Le livre vert de juin 2008 et la communication de novembre 2009.

a1. L'actuelle décision d'association expire le 31 décembre 2013.

C'est dans un « *livre vert* » publié le 25 juin 2008 par la Commission que l'avenir des relations entre l'Union européenne et les PTOM est examiné¹³²¹.

Le « *livre vert* » constate que le traitement fait aux PTOM européens se rapproche du traitement qui sous-tend la coopération entre l'Union européenne et les pays ACP.

Cette correspondance doit être remise en question car les PTOM font face à des défis spécifiques et devraient être mieux intégrés dans les politiques européennes.

L'approche européenne vis-à-vis des pays ACP est surtout orientée vers l'aide au développement et la lutte contre la pauvreté. Cette approche ne correspond plus aux attentes des PTOM qui doivent surtout renforcer leur compétitivité et leur capacité d'adaptation.

Une nouvelle orientation de l'approche européenne vis-à-vis des PTOM est nécessaire compte tenu de l'évolution du commerce mondial et des phénomènes de la mondialisation et de la libéralisation des échanges.

La politique européenne à l'égard de ces territoires, si l'on en croit le « *livre vert* » devrait s'orienter vers un encouragement de ces territoires à s'intégrer dans leur économie régionale particulière.

Cela veut dire qu'il faudra moderniser les règles qui organisent souvent des préférences commerciales au bénéfice des PTOM et adapter les règles aux contraintes juridiques de leurs environnements géographiques variés.

Dans la contribution commune des États membres concernés, rédigée à l'initiative de la France et adressée à la Commission européenne, plusieurs pistes sont évoquées :

- Renforcer la solidarité entre les PTOM et l'Union européenne dans un cadre unique et cohérent en laissant la possibilité de mesures particulières pour des groupes de PTOM homogènes.
- Aider les PTOM à surmonter leurs handicaps structurels et à valoriser leurs atouts.
- Le soutien à l'innovation et à la recherche.
- La redéfinition des règles commerciales.

¹³²¹ . COM (2008) 383, document E 3902.

- La valorisation du patrimoine naturel.
- Le renforcement de la coopération régionale.
- L'amélioration de l'accessibilité des PTOM.
- Le renforcement des capacités institutionnelles et administratives.
- Créer des « *pôles d'excellence et de développement durable* » dans les PTOM.

Le « *livre vert* » et la contribution des États membres concernés identifient la protection de l'environnement, la lutte contre les changements climatiques, la prévention des risques naturels ou sanitaires et le co développement des pays voisins comme des domaines d'intérêt mutuel entre les PTOM et l'Union européenne.

Ainsi, les enjeux liés à la protection de l'environnement et à la lutte contre le changement climatique qui s'inscrivent dans l'objectif de développement durable sont essentiels, comme l'a montré le « *message de l'île de la Réunion* »¹³²² adopté en juillet 2008.

a2. dans sa communication de novembre 2009¹³²³, la Commission européenne reprend les thèmes qui avaient été développés dans le « *livre vert* ». Elle considère que doit exister une solidarité entre l'Union et les PTOM. Cette solidarité « *doit être fondée sur leur relation particulière et l'appartenance à la même famille européenne* ».

Dans cette perspective, les futures relations devraient être fondées sur les atouts et le potentiel des PTOM, plutôt que sur la lutte contre la pauvreté. Des aides au développement pourraient être maintenues au bénéfice des PTOM éligibles.

En définitive, le régime des PTOM devrait s'inspirer et se rapprocher de celui des régions ultra périphériques (RUP). La Commission fait référence à « *l'approche stratégique de la politique de cohésion et la concentration thématique et financière, ainsi que le cofinancement des programmes* » comme moyen de mieux prendre en considération les besoins en matières économique, sociale et environnementale des PTOM.

Les trois objectifs fixés par la Commission européenne sont l'amélioration de :

- La compétitivité ;
- La capacité d'adaptation, définie comme la lutte contre la vulnérabilité des PTOM ;
- La coopération et l'intégration régionales.

Pour réaliser ces objectifs, la Commission prévoit :

¹³²² . *Message de l'île de la Réunion*, issu de la conférence « L'Union européenne et l'outre-mer : Stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité », Île de la Réunion, 7-11 juillet 2008.

La conférence « *L'Union européenne et l'outre-mer : stratégies face au changement climatique et à la biodiversité* » qui s'est tenue à l'île de La Réunion du 7 au 11 juillet 2008, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne a permis de réunir les représentants des 7 RUP et des 21 PTOM, ainsi que des délégués d'États membres de l'Union européenne, des institutions européennes, de certains Petits États Insulaires en Développement (PEID), d'organisations internationales et régionales, d'instituts de recherche, de la société civile et du secteur privé.

Elle a donné lieu au « *message de l'île de La Réunion* » qui a permis de faire apparaître les défis communs aux RUP et aux PTOM en matière de biodiversité et de lutte contre les effets du changement climatique ainsi que leur réalisations notamment dans le domaine des énergies renouvelables. À la suite de la conférence, un groupe de travail associant les territoires d'outre-mer, la Commission européenne, les États membres concernés (Espagne, Portugal, Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark) a été créé afin de suivre l'application des recommandations.

¹³²³ . Commission Européenne, 2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)*, COM (2009) 623 du 6 novembre 2009.

- La création de centres d'excellence et d'expertise dans les PTOM.
- L'application des règles et normes communautaires, sur une base volontaire.
- La protection de l'environnement et la réduction des risques de catastrophes.
- Le renforcement des liens avec l'extérieur et l'accessibilité.
- L'amélioration de la coopération commerciale.

b/ La fin du parallélisme avec les États ACP.

La forte hétérogénéité des PTOM rend nécessaire, dans le cadre de la redéfinition du régime d'association, l'adoption d'une approche fondée sur un socle commun et une meilleure prise en compte des spécificités des pays et territoires. Par ailleurs, le rapprochement des régimes des PTOM et des RUP est souhaitable car il est plus cohérent que le parallélisme actuel avec les États ACP¹³²⁴. De plus, une telle évolution présenterait l'avantage de renforcer la prise en compte de l'outre-mer par l'Union européenne, le nombre d'États membres concernés passant alors de quatre à sept. Une telle évolution est d'autant plus souhaitable que le poids relatif des États concernés par l'outre-mer s'est réduit à la suite de l'élargissement. une question demeure cependant : Jusqu'où doit aller ce rapprochement ?

B/ Bilan de l'action de l'Europe à Mayotte.

Dans la perspective du remplacement de l'actuelle décision qui prend fin le 31 décembre 2013, dès le 1^{er} janvier 2014, un nouveau cadre régira les relations entre l'Union européenne et ses pays et territoires amis. Le nouveau partenariat fixe trois objectifs principaux : *renforcer la compétitivité, renforcer la capacité d'adaptation et promouvoir la coopération.*

Mayotte, qui entre pleinement dans un premier temps, dès 2011, dans le régime national de droit commun conformément à l'évolution de son statut interne dans la France, souhaite poursuivre, en second lieu et dans la continuité, son ancrage dans l'espace européen en devenant une Région ultra périphérique, elle qui est aujourd'hui inscrite dans la catégorie des PTOM (mai 2012). Cette évolution est rendue possible par le traité de Lisbonne qui prévoit, dans les « *Déclarations relatives à des dispositions des traités* », comme nous l'avons déjà signalé, que :

« *Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le Conseil européen, en application de l'article 311bis, paragraphe 6, prendra une décision aboutissant à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union, de manière à ce que ce territoire devienne une région ultra périphérique au sens de l'article 311bis, paragraphe 1, et de*

¹³²⁴ . Taubira, CH., 2008, *Les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les Pays ACP, et si la politique se mêlait enfin des affaires du monde ?*, Rapport sur les accords de partenariats économique remis à Monsieur le Président de la République, 16 juin 2008.

l'article 299, lorsque les autorités françaises notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet ».

Ainsi, l'enjeu est plus que symbolique, car après la départementalisation le statut de RUP viendra s'adapter aux nouvelles conditions politiques, aux réalités économiques actuelles ainsi qu'aux enjeux sociaux et environnementaux futurs auxquels Mayotte doit faire face, et ce, en étant inscrite dans la prochaine programmation des fonds structurels (2014-2020).

Ces fonds, tels que le FEDER ou le FSE, que nous examinerons dans la deuxième section de ce chapitre, permettront à Mayotte de soigner ses nombreux handicaps notamment en matière structurelle, de faire face aux droits sociaux, de permettre une meilleure mobilité des jeunes dans le domaine de la formation et de l'emploi, de donner aux collectivités territoriales les crédits nécessaires à leur fonctionnement ainsi qu'à leurs investissements etc. Mais devenir RUP sous-entend aussi et surtout le respect de certains principes communautaires, qu'il conviendra d'ailleurs de souligner notamment en matière environnementale.

Le bilan de l'action européenne à Mayotte (1976-2013), se confond avec les programmes du FED qui se sont succédés pendant cette période du IVème FED au Xème FED¹³²⁵. Cependant, il y a des conditions préalables à l'accession de Mayotte au statut de RUP. Notamment la bonne gestion des crédits du FED et le respect des bases, normes et valeurs européennes.

1/ La contribution des FED au développement de Mayotte.

À ce jour, en tant que PTOM, Mayotte ne fait pas partie de l'Union européenne, dès lors le droit communautaire ne lui est pas applicable, à l'exception du régime d'association basé sur la Partie IV du traité CE (« *L'association des pays et territoires d'outre-mer* », articles 182 à 188 du traité CE). C'est son rattachement à l'État membre qu'est la France qui permet la pérennité du lien avec l'Union et qui a permis à Mayotte d'obtenir des aides européennes en vue de son développement.

a/ Récapitulatif des FED depuis 1975.

Mayotte bénéficie des aides européennes depuis le IVème FED (Convention de Lomé I : 1975-1980) et successivement, avec une enveloppe qui a triplé en 20 ans. L'investissement européen à Mayotte a permis de financer plusieurs opérations de base telles que l'adduction d'eau, l'électrification rurale, le reboisement, la construction de la station d'épuration des eaux usées, la construction d'Aquamay (Coopérative d'Aquaculture de Mayotte), le développement de la filière aquacole, l'aménagement et le développement

¹³²⁵ . Rakotondrahaso, F. T., 2009, « Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union Européenne : un pis-aller ? », *RJOI*, 2009, n° spécial « Mayotte 2009 », p. 73.

durable, la protection du lagon. Depuis 2004, avec le transfert des compétences et des ressources, le FED est géré par la Direction des affaires européennes du Conseil général de Mayotte.

Les FED à Mayotte (1975-2013)¹³²⁶

Période	Montant	Programmes principaux
4ème FED (1975-1980)	ND	Adduction d'eau
5ème FED (1980-1985)	ND	Adduction d'eau
6ème FED (1985-1990)	4 750 000 euros	-Électrification rurale -Renforcement de la centrale électrique
7ème FED (1990-1995)	6 700 000 euros	Adduction d'eau
8ème FED (1995-2000)	10 000 000 euros	-Assainissement des eaux usées -Traitement des déchets
9ème FED (2000-2007)	15 200 000 euros (24 150 000 euros avec le transfert des FED précédents)	-Gestion des eaux pluviales -Reboisement -Financement du centre de traitement des déchets
10ème FED (2008-2013)	22 092 000 euros (allocation territoriale)	-Volet territorial : Transport, environnement, tourisme -Volet Régional : études et recherches sur la biodiversité

b/ Détail du 10^{ème} FED (2008-2013).

Le dixième fonds, couvrant la période allant de 2008 à 2013, prévoit une enveloppe budgétaire de 22,682 milliards d'euros. De ce montant, 21,966 milliards d'euros sont alloués aux États ACP, 286 millions d'euros aux PTOM et 430 millions d'euros à la Commission au titre des dépenses d'appui liées à la programmation et à la mise en œuvre du FED. Sur le montant alloué aux PTOM, Mayotte perçoit 22 092 000 euros.

Il faut distinguer le 10^{ème} FED territorial du 10^{ème} FED régional¹³²⁷.

-Le 10^{ème} FED territorial a commencé en 2008 par un examen préliminaire des finances publiques de l'ensemble des PTOM suivant la méthode PEFA (Appréciation préliminaire de la gestion des finances publiques à Mayotte - Évaluation du cadre des dépenses publiques).

¹³²⁶ . Source : Girardin, A. ; Gaymard, H., (présenté par), 2010, *Rapport d'information n° 2301 sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'outre-mer*, Assemblée Nationale.

¹³²⁷ . *La lettre d'information*, Direction Générale Aménagement Infrastructures et Environnement, Unité Technique de Gestion du FED, Septembre octobre 2010.

L'objectif étant de s'assurer que la condition correspondante d'éligibilité à l'appui budgétaire soit remplie.

Deux autres missions ont été programmées dans le but de consolider les analyses pour le 10^{ème} FED territorial à la suite notamment du déficit budgétaire subi par la collectivité départementale :

1/ Une analyse de la situation du Conseil Général visant à cadrer la nature d'un appui en matière d'ingénierie financière (Rapport Mendas / Sigaud Limpico août 2010).

2/ Une proposition redéfinissant l'appui du FED dans le secteur des transports pour l'entretien routier (Rapport Henion BRLi mai 2010).

À partir de ces rapports, l'UTG définit trois critères d'accès à l'approche budgétaire : L'existence d'une stratégie de développement ; La stabilité du cadre macroéconomique ; Un programme pertinent et fiable d'amélioration des finances publiques.

-Le 10^{ème} FED régional met à la disposition des PTOM de la région de l'Océan Indien une enveloppe de 3 millions d'euros destinée à protéger les ressources environnementales des pays concernés. Ces fonds doivent servir à mettre en place les bases pour assurer une « *gestion durable du patrimoine naturel de Mayotte et des Îles Éparses* », en lien avec les pays voisins.

Mayotte, les îles Éparses ainsi que les Terres Antarctiques et Australes Françaises (TAAF) constituent un laboratoire naturel à grande échelle qu'il importe de préserver et de valoriser. La mitoyenneté entre le Parc marin de Mayotte et le futur Parc marin des Glorieuses crée en effet une synergie exceptionnelle entre les deux partenaires dans la perspective de la continuité et l'harmonie de systèmes de protection et de valorisation.

Ce projet comprend le lancement d'un programme de suivi monitoring du milieu marin axé sur : l'évaluation des ressources halieutiques (démersales et pélagiques) et la qualité des eaux sur les deux parcs, et l'identification des monts sous marins des îles éparses. Il comprendra le renforcement des diagnostics, la formation des personnels, y compris des doctorants locaux, et la mise en place d'une unité laboratoire connectée avec l'antenne universitaire de Mayotte.

La protection et la valorisation de l'environnement apparaissent bien dans le 10^{ème} FED régional comme des problématiques centrales autour desquelles pourra s'organiser le développement économique durable de Mayotte.

2/ Les conditions préalables à l'accession de Mayotte au statut de RUP¹³²⁸.

Le projet de transformation de Mayotte en région ultra périphérique de l'Union européenne est récent, comparé à la revendication vieille d'un demi-siècle de voir l'île devenir un département français d'outre-mer. Le statut de RUP porterait des garanties juridiques, institutionnelles, de développement et d'égalité incontournables. À l'image de la

¹³²⁸ . Bockel, F., 2009, « La perspective d'une accession de Mayotte au statut de Région ultra périphérique », *RJOI* 2009, n° spécial Mayotte 2009, p. 91.

Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane, Mayotte, 5^{ème} DOM, se dit tout naturellement destinée à rejoindre le club des RUP.

Ce nouveau statut européen offrirait à Mayotte les outils nécessaires à son rattrapage et à son développement économiques, en complément de l'engagement national, avec des instruments financiers tels que les FEDER (Fonds Européens de Développement Régional), les FSE (Fonds Structurels Européens) ou encore des programmes d'aides complémentaires spécifiques à l'éloignement et à l'insularité comme le POSEIDOM, programme destiné aux départements français d'outre-mer. Cela permettra aussi de rattraper les retards qu'accuse l'île en matière d'infrastructures et d'équipements collectifs, de respect des droits sociaux, de soutien aux collectivités territoriales avec les crédits de l'octroi de mer ou son équivalent après la réforme, l'assurance de voir sauver les langues maternelles locales avec l'application de la Charte européenne des langues et des cultures régionales etc.

Mais même si le statut de RUP porte les garanties d'un développement économique, social et culturel durable, l'accession de Mayotte à ce statut sous-entend le respect de plusieurs conditions préalables notamment : la bonne gestion des crédits du FED et le respect des bases, normes et valeurs européennes.

a/ La bonne gestion des crédits du FED¹³²⁹.

La loi du 11 juillet 2001 et la réforme constitutionnelle de décentralisation de 2003 vont transférer le pouvoir exécutif du Préfet au Président du Conseil général de Mayotte. Le transfert de pouvoir a lieu en avril 2004. À partir de ce moment, le président du Conseil général devient l'ordonnateur territorial du Fonds Européen de développement (FED). L'État se désengage au profit du département de Mayotte, ce qui fait peser une lourde responsabilité sur les élus mahorais. En effet, le président du Conseil général devient l'interlocuteur privilégié de la commission européenne et sera en charge des négociations en vue de l'accession au statut de RUP.

La gestion des FED précédents du 4^{ème} au 10^{ème} FED n'a pas été exemplaire à Mayotte. En effet, pour les FED récents, mais cela est vrai aussi pour les plus anciens, la consommation des sommes allouées par l'Europe à Mayotte a été très insuffisante. Ainsi pour le 9^{ème} FED (2000-2007) seulement un million d'euro ont été dépensés sur une enveloppe globale d'environ vingt cinq million d'euro !

Il faut rappeler que les fonds alloués au RUP par l'Europe sont beaucoup plus importants en volume que ceux alloués aux PTOM. Cela veut dire que si Mayotte a des difficultés à utiliser les sommes qui lui sont aujourd'hui allouées, elle aura sans doute aussi des difficultés, sauf à réaliser un effort important en matière de gestion administrative et de suivi des dossiers de subvention européenne, à consommer les sommes qui lui seront allouées en tant que RUP.

¹³²⁹ . Rakotondrahaso, F. T., 2009, « Mayotte, le statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union Européenne : un pis-aller ? », *RJOI*, 2009, n° spécial « Mayotte 2009 », p. 73.

Les consommations « partielles » des crédits des 8^{ème} et 9^{ème} FED ont certes vu les reliquats reportés sur le 10^{ème} FED, mais l'incapacité à utiliser les fonds alloués dans leur intégralité dénote au moins deux grands problèmes que Mayotte devra résoudre au plus vite :

-Tout d'abord, la définition des projets d'infrastructures ou des projets économiques qui pourraient faire l'objet d'une aide européenne n'est pas suffisamment précise. Le coût des études de projets est trop important. Il y a un problème de formalisation des projets qui devrait être pris en charge par les services du Conseil général de manière à anticiper les subventions européennes au lieu de réagir à contre temps ce qui conduit non seulement à développer des projets moins bien réfléchis mais aussi à retarder la mise en chantier de ces derniers.

-Ensuite, et il s'agit ici d'un problème commun aux PTOM, les moyens humains locaux ne permettent pas de gérer au mieux les aides du FED, les fonctionnaires locaux étant, paradoxalement, plus familiers aux procédures relatives aux fonds structurels qu'au FED, de plus, les caractéristiques actuelles des procédures de validation des projets FED ne favorisent pas une consommation rapide et adéquate. Les contrôles et les différents « *clapets* » entre le PTOM, l'État membre et l'Union européenne retardent le démarrage des projets.

Au vu de ces problèmes de constitution des dossiers de subvention et de suivi jusqu'à la réalisation des actions décidées, il y a nécessité pour la Direction des Affaires européennes du Conseil général de Mayotte de disposer d'une « unité d'assistance à la gestion »¹³³⁰.

Aujourd'hui, l'Unité Technique de Gestion (UTG), entièrement financée par le FED lui-même, offre à cette direction plus de moyens d'évaluer la gestion des FED.

Il faut cependant noter que cette situation n'est en rien exclusive à Mayotte, puisque les DOM étant eux-mêmes des RUP, recevant les Fonds structurels, ne consomment en moyenne que 40 à 50 % des crédits alloués, phénomène dû à la complexité des procédures et à un manque crucial de personnel qualifié dans la gestion et l'exécution des crédits européens.

b/ Le respect des bases, normes et valeurs européennes.

L'accession de Mayotte au statut de RUP nécessite des préalables, outre une gestion exemplaire des crédits actuels du FED. Ces préalables portent essentiellement sur le respect de l'ensemble des acquis communautaires représentant près de 14 500 actes normatifs, même si la « *clause passerelle* » pour ce changement statutaire ne requiert que l'approbation unanime du Conseil européen¹³³¹. Mais cette décision finale devra être motivée par le respect de ces préalables.

Voici une liste non exhaustive de ce que pourrait exiger l'Union européenne :

-La première des conditions est celle fixée par le traité de Lisbonne dans les « *Déclarations relatives à des dispositions des traités* » : la France devra notifier au Conseil européen et à la

¹³³⁰ . Djadi, D., 2008, *La gestion difficile et complexe du fonds européen de développement à Mayotte*, Paris, 2008, Rapport, Institut d'étude des relations internationales.

¹³³¹ . Ce qui n'est pas une donnée certaine compte tenu du contexte géopolitique de Mayotte et du différend Franco comorien sur l'île de Mayotte (Voir chapitre VIII).

Commission européenne si « *l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet* », en clair la départementalisation était un préalable.

-Tirer les leçons de la mauvaise gestion des 7^{ème} et 8^{ème} FED en consommant les crédits et surtout en respectant les procédures et les délais. Le 10^{ème} FED en cours pourrait être la base de cette nouvelle approche dans la gestion européenne des crédits, ce qui nécessite que l'on garantisse les moyens nécessaires à la maîtrise des procédures du code de marché national et européen ;

-Le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme et notamment l'égalité entre l'homme et la femme, le droit d'asile, le droit d'entrée et de séjour des étrangers. Même si pour le moment, la loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM) classe cette matière comme réservée à la spécialité législative et même si l'article 73 de la Constitution de 1958 et le régime juridique des RUP permettent une adaptation des mesures nationales et communautaires selon la situation de chaque territoire, il n'en demeure pas moins que l'Europe imposera un minimum de règles dans ce domaine, reste à définir lesquelles ;

-L'application du principe de la libre circulation des idées, des hommes et des marchandises, et la libre concurrence.

-Le respect du droit communautaire en matière environnementale¹³³².

¹³³² . Romi, R., 2004, « La protection de l'environnement », in, Dubouis, L., 2004, (sous la direction de), *L'Union Européenne*, La documentation française, p. 170.

SECTION II
LES PERSPECTIVES ET LES CONTRAINTES
D'UNE ACCESSION DE MAYOTTE
AU STATUT DE RUP

À côté et concomitamment au processus abouti de départementalisation, une autre grande échéance juridique et statutaire est proposée à Mayotte avec le passage du statut de PTOM à celui de région ultra périphérique de l'Union européenne (RUP), qui découle logiquement des perspectives institutionnelles en droit interne, décrites en détail dans la première partie de ce travail et dans la section I de ce chapitre¹³³³. Par une délibération du 31 janvier 2003, le Conseil général de Mayotte a demandé au Gouvernement français d'appuyer les démarches du Président du Conseil général de Mayotte et de saisir toute initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir l'accession de Mayotte au statut de RUP. Il est difficile de donner une échéance car ces négociations risquent de s'échelonner dans le temps. Comme nous l'avons déjà signalé, la Commission européenne doit se prononcer sur « *la dimension juridique du changement de statut de Mayotte* », lors de sa session des 28 et 29 juin 2012.

Lors d'une réunion entre le Président du Conseil Général de Mayotte, Monsieur Daniel Zaïdani et le nouveau ministre de l'outre-mer, Monsieur Victorin Lurel, qui s'est tenu à Paris début juillet 2012, Le Ministre a précisé le calendrier de la validation juridique de l'accession de Mayotte en RUP et les échéances techniques à venir. Maintenant que la réserve Britannique est levée par la chambre des Lords, la procédure dite « *écrite* » de la « *Rupéisation* » de Mayotte a été déposée le mercredi 4 Juillet 2012 pour être achevée en l'espace d'une semaine seulement. Les services de l'État ayant préparé un certain nombre de textes dérogatoires (sur un ensemble de domaine comme : l'agriculture, la pêche, l'environnement, l'assainissement,...) qui seront soumis à la Commission européenne.

Les deux démarches, alignement sur le droit commun pour une accession possible au statut départemental et accession au statut de RUP, sont intimement liées puisque les RUP sont soumises à l'acquis communautaire dont l'essentiel est repris par le droit commun¹³³⁴ (au

¹³³³ . Actuellement tous les DOM sont intégrés à l'UE en tant que régions ultra périphériques (s'y appliquent donc notamment l'ensemble des politiques communes de l'Union Européenne, aux dérogations près accordées notamment au titre de l'article 299.2), tandis que les collectivités d'outre-mer sont associées à l'UE en tant que PTOM par la Décision d'association outre-mer ;

¹³³⁴ . M'Saïdie, T., 2012, « L'apport du statut de département dans le processus de Rupéisation de Mayotte », Matinée Conférence, *Où en est la départementalisation de Mayotte ?*, 31 mars 2012, à paraître PUAM.

moins par la transposition de directives et par l'adaptation du droit national eu égard aux exigences posées par les traités et règlements européens)¹³³⁵.

Mayotte va obtenir son statut de Région ultra périphérique de l'Union européenne le mercredi 11 juillet 2012 et entrera définitivement dans le statut en janvier 2014. Un point d'ordre procédural n'avait pu permettre au Conseil européen d'inscrire à son ordre du jour l'examen de ce texte lors de sa séance plénière du 29 juin.

Si de nombreuses perspectives positives liées à la transformation de Mayotte en RUP¹³³⁶ peuvent être avancées, avec principalement l'éligibilité aux différents fonds structurels¹³³⁷ européens et aux programmes d'aides complémentaires spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer¹³³⁸. (POSEIDOM)¹³³⁹ (paragraphe 1 : les perspectives positives d'une accession de Mayotte au statut de RUP) ; Il ne faudrait cependant pas que Mayotte sous-estime les contraintes d'adaptation liées à l'accession à ce nouveau statut notamment en matière d'intégration du droit européen de l'environnement, de droits de l'homme, et de commerce. Mais en même temps, Mayotte présente des atouts pour le rayonnement de l'Europe. (paragraphe 2 : Les contraintes d'adaptation liées à l'accession de Mayotte au statut de RUP et les atouts de Mayotte pour l'Europe).

Paragraphe 1 : Les perspectives positives d'une accession de Mayotte au statut de RUP.

Le Traité de Lisbonne confirme la spécificité des RUP (art 299 devenu article 349) avec 2 modifications :

-Une modification formelle : l'art. 349 « *mentionne* » les RUP : Guyane, Martinique, Guadeloupe, St Barthélemy, St Martin (ces 2 dernières qui faisaient partie de la Guadeloupe sont devenues des collectivités territoriales le 15 juillet 2007).

-Une modification procédurale : l'art. 355 § 6 permet d'adapter la liste des RUP par une décision du Conseil à l'unanimité après consultation de la Commission européenne (création ou retrait – ex St Barthélemy, effectif au 1^{er} janvier 2012) et Mayotte au 1^{er} janvier 2014.

Avec également l'introduction de la cohésion territoriale comme objectif de l'Union.

Les principaux avantages pour Mayotte de l'obtention du statut de RUP seront de pouvoir profiter des politiques communes et des fonds qui y sont attachés et notamment ceux de la PAC¹³⁴⁰ ou de la politique européenne de cohésion en étant éligible aux fonds

¹³³⁵ . Document Unique de Programmation de Mayotte, 9^{ème} FED, 2004, Collectivité départementale de Mayotte, Conseil Général, p. 9.

¹³³⁶ . Bockel, F., 2009, « La perspective d'une accession de Mayotte au statut de Région ultra périphérique », *RJOI* 2009, n° spécial Mayotte 2009, p. 91.

¹³³⁷ . Bonissol, Ch., (rapporteur), 2003, *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire*, Notes d'Iéna, informations du Conseil économique et social, N° 142, jeudi 26 juin 2003.

¹³³⁸ . Bambridge, T. ; Doumenge, J.-P. ; Ollivier, B. ; Simonin, J., 2002, « Les institutions en vigueur outre-mer, les rapports à la République française et à l'Union européenne », *Hermès*, 32-33, 2002.

¹³³⁹ . Faberon, J.-Y. ; Ziller, J., 2007, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ, p. 143.

¹³⁴⁰ . Politique agricole commune.

structurels européens¹³⁴¹. Cependant si le statut de RUP paraît aujourd'hui avantageux pour Mayotte compte tenu de son retard de développement qui lui permettrait d'être éligible à l'objectif 1 (objectif convergence)¹³⁴² correspondant aux régions en très fort retard de développement avec un PIB par habitant inférieur de 75% par rapport à celui de la Moyenne européenne, la crise économique européenne actuelle et le contexte budgétaire tendu qu'elle sous-tend interrogent sur la pérennité des aides spécifiques européennes aux RUP dans le futur.

A/ L'éligibilité de Mayotte aux fonds structurels européens.

Les fonds structurels sont l'un des principaux vecteurs de la mise en œuvre de la « *Stratégie de Lisbonne* », qui vise à doter l'Europe de « *l'économie fondée sur la connaissance la plus complète et la plus dynamique du monde* » complétée par celle de Göteborg en 2001 reposant sur le tryptique : compétitivité, emploi-inclusion sociale, environnement-prévention des risques. De l'économie à l'environnement, en passant par la formation, les transports ou les technologies de l'information et de la communication, de très nombreux domaines en bénéficient.

Si Mayotte devenait RUP, elle pourrait bénéficier des fonds structurels européens¹³⁴³ qui sont très conséquents par rapports aux aides du FED accordées aux PTOM.

En termes budgétaires, les sept RUP bénéficient, au total, de 7, 84 milliards d'euros d'investissement communautaire pour la période 2007-2013 (FEDER, FSE, FEADER, FEP, POSEI). Les programmes du FEDER et du FSE, à eux seuls, mettent à disposition de ces régions un budget de 4,5 milliards et 1,3 milliards d'euros respectivement. En comparaison, l'enveloppe du FED pour les 21 PTOM est de 286 millions d'euros.

Ainsi, l'obtention du statut de RUP devrait permettre à Mayotte d'accéder à des financements européens beaucoup plus importants que ceux obtenus avec l'actuel statut de PTOM et de faire des progrès rapides en matière d'infrastructures et de développement économique.

¹³⁴¹ . Ces fonds proviennent du Fonds européen de développement régional, FEDER, du Fonds de solidarité européen, FSE, du Fonds européen agricole pour le développement rural, FEADER, du Fonds européen pour la pêche, FEP, et du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité, POSEI.

¹³⁴² . Hiest, J.-J. ; André, M. ; Cointat, Ch. ; Detraigne, Y., 2009, *Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*, Rapport d'information n° 115, Sénat.

¹³⁴³ . Jorda, J., 2008, « Les fonds et subventions », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 325.

1/ Les relations entre l'Europe et les RUP.

Comme nous l'avons déjà évoqué, les RUP sont soumis au droit communautaire, mais avec un traitement dérogatoire dans certains secteurs pour tenir compte de leur éloignement et de leur situation géographique spécifique conformément à l'article 349 TFUE. Ces dérogations permettent aux RUP de mieux tirer leur épingle du jeu dans un monde globalisé. Il s'agit surtout du régime fiscal dérogatoire de l'octroi de mer ; de cofinancement européens supérieur à ceux du continent ; d'allocation spécifique de compensation des handicaps au titre de la politique de cohésion et de la PAC (POSEIDOM) ; de dérogations en matière d'aides d'État (droit de la concurrence).

a/ Les politiques communes susceptibles de bénéficier à Mayotte en cas d'obtention du statut de RUP.

Mayotte compte tenu de sa situation actuelle en termes économiques, sociaux, environnementaux et géographique devrait bénéficier des trois niveaux des politiques communes européennes en cas d'obtention du statut de RUP. Ces politiques communes concernent l'espace intérieur, les politiques de solidarité et de compétitivité et les politiques d'accompagnement sectorielles.

Politiques Communes¹³⁴⁴

Espace intérieur	Politiques de solidarité et de compétitivité	Politiques d'accompagnement sectorielles
-Réglementation -Normalisation -Harmonisation des législations nationales	-PAC -Politique de cohésion économique et sociale, Fonds structurels (objectif Convergence)	-Éducation - Formation -Culture -Environnement -Transport.

¹³⁴⁴ . Moreux, Ch., 2010, *La politique européenne de cohésion et les RUP*, rencontre territoriales des Maires des Antilles/Guyane organisées par l'Association des petites Villes de France (APVF), les Abymes, 3 décembre 2010.

b/ La situation de Mayotte correspond à la notion d’ultra périphéricité retenue dans la politique européenne de cohésion.

Le traitement spécifique réservé aux régions ultra périphériques est reconnue par le droit européen avec l’article 349 du traité de Lisbonne déjà évoqué¹³⁴⁵. Il se fonde sur trois critères que semble détenir par avance Mayotte :

- Le grand éloignement.
- L’insularité (ou quasi insularité pour la Guyane) qui est facteur d’isolement.
- L’exiguïté territoriale et son corollaire, l’insuffisance de débouchés locaux.

C’est la présence de ces critères qui justifie aux yeux de l’Europe une allocation spécifique de fonds structurels par rapport aux autres régions européennes.

Ces trois critères principaux reflètent des handicaps géographiques : notamment :

- L’isolement des environnements géographiques, tropicaux ou subtropicaux, de pays tiers souvent en développement (Pays les moins avancés ou ACP). C’est le cas pour Mayotte dont le voisinage géographique est constitué de pays en développement (Madagascar, Les Comores, Le Mozambique, L’Éthiopie, la Zambie, etc...). Cette situation limite les débouchés commerciaux pour les productions des DOM, alors que les pays voisins ont souvent un accès aux marchés des DOM à des conditions privilégiées.
- L’assujettissement à des aléas climatiques et géologiques violents (cyclones, éruptions volcaniques, tremblements de terre...), à caractère répétitif dans certaines RUP.
- Une géographie accidentée inadéquate pour l’établissement d’activités économiques (coûts d’exploitation et de transports très élevés).

Ces contraintes géographiques génèrent des contraintes économiques comme :

- Des coûts de production plus importants (notamment la main d’œuvre) que dans les pays voisins qui ont le même type de production, ce qui peut expliquer la problématique importante du travail dissimulé dans les RUP¹³⁴⁶.
- Des coûts de transport à l’entrée qui font que les matières premières, les biens de consommation sont plus chers dans les DOM qu’en métropole. Cela provoque à la sortie une perte de compétitivité des productions des DOM sur le marché communautaire.
- Une étroitesse des marchés locaux qui ne permet pas aux entreprises de faire des économies d’échelle. Cela est très vrai pour Mayotte.
- Un environnement de pays généralement peu développés¹³⁴⁷ : qui sont très concurrentiels pour les productions des DOM mais ne peuvent pas constituer de véritables débouchés pour les DOM car les revenus de ces pays sont trop faibles (ex : Madagascar par rapport à la Réunion ou à Mayotte).
- Absence d’alternatives économiques viables pour remplacer les activités traditionnelles.
- Nécessité d’un soutien public pour le développement économique.

¹³⁴⁵ .Vitalien, CH., 2002, « Les régions ultra périphériques entre assimilation et différenciation », in *RFAP, Les outre-mer entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, 2002/1(n° 101), p. 115.

¹³⁴⁶ . Temple, L. ; Marie, Ph. ; Bakry, F., 2008, « Les déterminants de la compétitivité des filières bananes de Martinique et de Guadeloupe », *Économie Rurale*, Novembre décembre 2008, p. 36.

¹³⁴⁷ . Sermet, L., 2002, « L’Océan Indien : la difficile intégration dans l’espace régional », in *RFAP, Les outre-mer entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, 2002/1(n° 101), p. 149.

-Difficulté pour développer certaines activités comme le tourisme car l'exiguïté territoriale et la forte densité de population limitent les espaces disponibles.

Cependant, les RUP sont aussi à terme un atout pour l'Europe et cela est particulièrement vrai grâce aux richesses environnementales de ces territoires :

-Richesse du sol et richesse halieutique (territoires maritimes).

-Bonnes infrastructures qui permettent aux entreprises d'utiliser les DOM comme base de développement dans la région.

-Rôle majeur à jouer en matière scientifique en lien avec la biodiversité.

-Rôle crucial dans la lutte contre les changements climatiques et la protection de l'environnement à l'échelle mondiale.

-Rôle primordial en terme de promotion de la démocratie dans le monde en lien avec les nouvelles compétences extérieures de l'Union européenne.

Pour l'Europe, la politique de cohésion n'est donc pas seulement une politique de « *rattrapage* » et de « *solidarité territoriale* », c'est aussi une politique d'investissement pour l'avenir de l'UE.

2/ Typologie des fonds structurels européens susceptibles de bénéficier à Mayotte¹³⁴⁸.

Les fonds structurels européens susceptibles de bénéficier à Mayotte en cas de changement de son statut actuel de PTOM en statut de RUP sont trois fonds principaux : le fonds européen de développement régional (FEDER) qui finance les investissements productifs comme les infrastructures, travaux, études concourant au développement régional ; le Fonds social européen (FSE) qui finance les actions de valorisation des ressources humaines et de soutien à l'emploi (formation, orientation, aide à l'emploi, insertion...) ; le fonds de cohésion très important en matière d'environnement.

Il faut ajouter à ces trois fonds principaux, deux fonds complémentaires : le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) qui est le deuxième pilier de la PAC et qui finance le développement rural et l'adaptation des structures, filières et infrastructures agricoles ; Le fonds européen de la pêche (FEP) qui finance le soutien du secteur économique de la pêche et de ses zones dépendantes.

Enfin, le statut de RUP permettrait à Mayotte de bénéficier du programme POSEIDOM : Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer.

¹³⁴⁸ . DATAR, 2010, *Les fonds structurels européens 2007-2013*, La documentation française.

a/ FEDER, FSE, FC, FEADER, FEP.

Pour la période (2007-2013), l'ensemble des fonds structurels de l'Union européenne représentaient 347,5 milliards d'euros répartis entre trois objectifs :

-Un objectif convergence : 283 milliards d'euros destinés aux régions en très fort retard de développement, avec un PIB/habitant inférieur de 75% de la moyenne de l'Union européenne. C'est dans cet objectif que se placerait Mayotte en cas d'accession au statut de RUP.

-Un objectif compétitivité régionale et emploi : 54,96 milliards d'euros qui concerne toutes des régions européennes hors convergence.

-Un objectif de coopération territoriale : 8,72 milliards d'euros.

Auquel s'ajoute un nouvel instrument du développement rural au titre de la PAC, le FEADER avec une enveloppe de 69,75 milliards d'euros (dont 6,41 milliards pour la France).

a1. Le FEDER¹³⁴⁹ est régit par le règlement (CE) n° 1261/1999 du parlement européen et du Conseil.

Selon ce règlement notamment son sixième considérant : « *dans le cadre de sa mission, il convient que le FEDER soutienne : l'environnement productif et la compétitivité des entreprises, notamment des petites et moyennes entreprises ; le développement économique local et de l'emploi, y compris dans les domaines de la culture et du tourisme en tant que contribuant à la création d'emplois durables ; la recherche et le développement technologique ; le développement des réseaux locaux, régionaux et transeuropéens, y compris en assurant un accès approprié auxdits réseaux, dans les secteurs des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie ; la protection et l'amélioration de l'environnement en tenant compte des principes de précaution et d'action préventive, de la correction - par priorité à la source - des atteintes à l'environnement, et du principe du "pollueur-payeur", et en favorisant une utilisation propre et efficace de l'énergie et un développement des énergies renouvelables¹³⁵⁰ et l'égalité entre les hommes et les femmes face à l'emploi (...)* ».

Le FEDER participe aussi au financement du Développement du potentiel endogène des territoires par des mesures de soutien aux initiatives de développement local et d'emploi et aux activités des petites et moyennes entreprises : ces aides visent les services aux entreprises, le transfert de technologies, le développement d'instruments de financement, les aides directes aux investissements, la réalisation d'infrastructures de proximité, et l'aide aux structures de services de proximité.

Le FEDER finance aussi les investissements dans les domaines de l'éducation et de la santé, uniquement dans le cadre de l'objectif convergence.

¹³⁴⁹ . Règlement (CE) n° 1261/1999 du Parlement européen et du Conseil du 21 juin 1999 relatif au Fonds européen de développement régional, Journal officiel n° L 161 du 26/06/1999 p. 0043 – 0047.

¹³⁵⁰ . C'est nous qui soulignons.

a2. Le FSE¹³⁵¹. Le Fonds social européen (FSE) est le principal instrument financier de l'Union européenne pour la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi. En améliorant les possibilités d'emploi, le FSE s'inscrit pleinement dans la réalisation des objectifs arrêtés lors des Conseils européens de Lisbonne (2000) et de Göteborg (2001) et contribue ainsi au renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale de l'UE. La situation de l'emploi dégradée de Mayotte devrait permettre à l'île de bénéficier des financements de ce fonds européen.

a3. Le FC¹³⁵². Pour la période 2007-2013, les dispositions générales¹³⁵³ sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion prévoient que le Fonds de cohésion soutient des actions dans le cadre de l'objectif « *Convergence* ». Cet objectif vise à accélérer la convergence des États membres et des régions les moins développés par l'amélioration des conditions de croissance et d'emploi.

Le fonds de cohésion a pour but de renforcer la cohésion économique et sociale européenne, dans une perspective de promotion du développement durable. Les domaines d'intervention du fonds sont :

-L'environnement dans le cadre des priorités de la politique communautaire de protection de l'environnement définies dans le programme de politique et d'action en matière d'environnement¹³⁵⁴.

-Les réseaux transeuropéens de transport.

a4. Le FEADER¹³⁵⁵. Cet instrument qui est institué par le règlement (CE) 1290/2005 vise à renforcer la politique de développement rural de l'Union et à en simplifier la mise en œuvre. Il améliore notamment la gestion et le contrôle de la nouvelle politique de développement rural pour la période 2007-2013.

Le Fonds contribue à améliorer :

-La compétitivité des secteurs agricole et forestier ;

-L'environnement et le paysage ;

-La qualité de vie dans les zones rurales et encouragement de la diversification de l'économie rurale.

La encore Mayotte devenue RUP pourrait bénéficier des financements de ce fonds.

¹³⁵¹ . Règlement(CE) n° 1081/2006 Du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999, JOUE, 31/7/2006, L 210/12.

¹³⁵² . Règlement (CE) n° 1084/2006 du Conseil, du 11 juillet 2006, instituant le Fonds de cohésion et abrogeant le règlement (CE) n° 1164/94, JOUE, L 210 du 31.7.2006.

¹³⁵³ . Règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

¹³⁵⁴ . Sixième programme d'action pour l'environnement, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 24 janvier 2001, sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement « Environnement 2010: notre avenir, notre choix » (COM (2001) 31 final - Non publié au Journal officiel).

¹³⁵⁵ . Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), JOUE, L. 277 du 21/10/2005, p. 1-40.

Sur les quatre axes de financement prévues par le FEADER : axe 1 : amélioration de la compétitivité des secteurs agricoles et forestiers ; axe 2 : amélioration de l'environnement et de l'espace rural ; axe 3 : qualité de la vie en milieu rural et diversifications de l'économie rurale ; axe 4 : LEADER¹³⁵⁶, tous concernent Mayotte au premier chef et ont à voir avec la protection de l'environnement.

L'axe 2 en particulier concerne l'aménagement de l'espace et doit contribuer au développement durable en encourageant particulièrement les agriculteurs et les sylviculteurs à gérer leurs terres selon les méthodes compatibles avec la nécessité de préserver les paysages et l'environnement naturel, de protéger et d'améliorer les ressources naturelles. Les principaux éléments à prendre en compte comprennent la biodiversité, la gestion des sites Natura 2000, la protection de l'eau et des sols et l'atténuation des changements climatiques.

Dans ce cadre, le règlement prévoit notamment des aides liées aux handicaps naturels dans les régions de montagnes et les autres zones à handicap (désignées par les États membres sur la base de critères communs objectifs) ou des paiements agro environnementaux ou sylvo environnementaux qui ne couvrent que les engagements allant au-delà des normes obligatoires correspondantes. Sont également concernées par l'aide, les mesures de soutien aux investissements non productifs liés à la réalisation des engagements agro ou sylvo environnementaux ou à l'atteinte d'autres objectifs agro environnementaux ainsi que les mesures visant à améliorer les ressources forestières dans un objectif environnemental (aide au premier boisement des terres, à l'installation de systèmes agro forestiers ou à la reconstitution du potentiel forestier et à la prévention des catastrophes naturelles).

a5. Le FEP¹³⁵⁷. Le fonds européen pour la pêche devrait permettre à Mayotte de financer des projets dans le cadre des objectifs de la politique commune de la pêche qui consiste notamment à assurer la conservation et l'exploitation durable des ressources de la mer. Pour cela le fonds européen pour la pêche peut accorder un soutien financier destiné à :

- Assurer la pérennité des activités de la pêche et l'exploitation durable des ressources halieutiques ;
- Réduire la pression sur les stocks en équilibrant les capacités de la flotte communautaire par rapport aux ressources disponibles ;
- Promouvoir un développement durable de la pêche dans les eaux intérieures ;
- Renforcer le développement d'entreprises économiquement viables dans le secteur de la pêche et rendre les structures de l'exploitation des ressources plus compétitives ;
- Favoriser la protection de l'environnement et la conservation des ressources de la mer ;
- Encourager le développement durable et améliorer les conditions de vie dans les zones où des activités sont menées dans le secteur de la pêche ;
- Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes actifs dans le secteur de la pêche.

¹³⁵⁶ . L'aide accordée au titre de l'axe LEADER concerne:

- la mise en œuvre des stratégies locales de développement par des partenariats public-privé, appelés « groupes d'action locale ». Les stratégies appliquées à des territoires ruraux bien délimités doivent atteindre les objectifs d'au moins un des trois axes précédents ;
- les groupes d'action locale ont également la possibilité de mettre en œuvre des projets de coopération inter territoriaux ou transnationaux.

¹³⁵⁷ . Règlement (CE) n° 1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche.

b/ Le POSEIDOM¹³⁵⁸.

b1. Le premier texte européen relatif à la création du programme spécifique aux DOM est une résolution du Parlement Européen du 11 mai 1987 indiquant que la gravité de la situation des départements d’Outre-mer justifie et requiert une action plurisectorielle de développement économique et social.

La Décision du Conseil Européen n° 89/687 du 22/12/1989 institue un programme d’options spécifiques à l’éloignement et à l’insularité des départements français d’Outre-mer. C’est le texte fondateur du POSEIDOM. Bien qu’amendé à plusieurs reprises, il reste le texte de base. Parmi les « *considérants* » de cette décision figurent :

- Comblent le retard structurel,
- Faciliter l’insertion dans le marché intérieur de 1993,
- Mettre en place un programme pluriannuel, gage d’efficacité,
- Appliquer aux DOM les organisations communes de marché (OCM) existantes en les adaptant,
- Obtenir un niveau de vie équitable pour les producteurs,
- Aller vers une meilleure couverture des besoins par la production locale, particulièrement en ce qui concerne l’élevage (en raison de la part importante des intrants),
- Augmenter la coopération régionale pour les débouchés locaux.

Les points essentiels à retenir de cette décision qui constituent encore à l’heure actuelle les fondements du POSEIDOM sont :

- L’application des politiques communes dans les DOM,
- La mise en place de mesures spécifiques d’approvisionnement, en premier lieu pour les intrants destinés à l’élevage local, en second lieu pour les produits destinés à l’alimentation humaine avec limitation aux fins des besoins du marché local,
- La mise en place de mesures pour le développement de certaines productions disposant de débouchés locaux.

Le POSEI France en cours est régi par le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006¹³⁵⁹. Le programme¹³⁶⁰, modifié et approuvé par une Décision C(2010)763 de la Commission du 09/02/2010¹³⁶¹ expose en dix chapitres notamment la présentation du POSEI, le diagnostic général des POSEIDOM de 2001 à 2005 ; la stratégie générale de développement de l’agriculture des départements français d’outre-mer ; le régime spécifique d’approvisionnement ; Les mesures en faveur des productions agricoles (MFPA) ; un programme d’assistance technique...

¹³⁵⁸ . Lefèvre, F., 1999, « Le dixième anniversaire du POSEIDOM », *Océane, la lettre de l’ODEADOM*, juin 1999, n°8 ; *Évaluation du volet agricole du POSEIDOM*, Rapport Final. Mars 2000.

¹³⁵⁹ . Règlement (CE) n° 247/2006 Du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l’agriculture en faveur des régions ultra périphériques de l’Union, (JOUE L 42 du 14.2.2006, p. 1).

¹³⁶⁰ . POSEI France, 2010, POSEI France, Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l’agriculture en faveur des régions ultra périphériques de l’Union, Règlement (CE) N°247/2006 du Conseil du 30 janvier 2006.

¹³⁶¹ . Décision C(2010)763 de la Commission du 09/02/2010.

b2. Concernant l'impact environnemental du POSEI, le corpus réglementaire national et communautaire est applicable aux départements d'outre-mer sauf dérogations expressément prévues pour tenir compte de leurs conditions pédoclimatiques particulières.

Ainsi, l'éco-conditionnalité et les BCAE (bonnes conduites agro environnementales) sont mises en place. Il est réglementairement précisé que ne sont pas applicables dans les DOM les directives « *Nitrate* »¹³⁶², « *Oiseaux* »¹³⁶³ et « *Habitat* »¹³⁶⁴. Dans le domaine de l'environnement, seule la directive « *Protection souterraine contre la pollution causée par certaines substances dangereuses* »¹³⁶⁵ et celle relative à la « *Protection de l'environnement, et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture* »¹³⁶⁶ s'appliquent.

Les problèmes écologiques potentiels concernant l'utilisation de produits phyto pharmaceutiques (PPP) sont l'objet d'une grande vigilance.

De plus, suite à plusieurs missions administratives, un groupe d'étude et de prospective constitué de scientifiques de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA), du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), et de l'Institut national de recherche agronomique (INRA) a été constitué.

L'AFSSA a rendu publique en octobre 2005 son évaluation sur l'exposition de la population martiniquaise au risque de chloredécone et ses propositions de limites maximales de résidus (LMR) dans les denrées végétales et animales destinées à la consommation humaine. Ces propositions ont été reprises dans deux arrêtés ministériels publiés en octobre 2005, garantissant ainsi la sécurité des consommateurs et la santé humaine.

Ces LMR ont été en outre notifiées aux autorités communautaires pour examen par l'Autorité Européenne de la Sécurité Sanitaire (AESA).

Le CIRAD et l'INRA ont établi une valeur limite de contamination du sol en deçà de laquelle la contamination des légumes racines et tubercules reste inférieure aux LMR fixées dans les arrêtés.

S'agissant de la biodiversité, les Directives 79/409¹³⁶⁷ et 92/43¹³⁶⁸ du Conseil précitées ne sont réglementairement pas applicables dans les Départements d'Outre-mer.

Néanmoins, la biodiversité présente dans l'outre-mer français est exceptionnelle. Le patrimoine biologique naturel des départements d'outre-mer est en effet unique tant par sa

¹³⁶² . Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

¹³⁶³ . Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

¹³⁶⁴ . Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. (Natura 2000)

¹³⁶⁵ . Directive n° 80/68/CEE du 17/12/79 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses. Sera abrogée à compter du 22 décembre 2013 par l'article 22 de la Directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 (JOCE n° L 327 du 22 décembre 2000) ; Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et, Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

¹³⁶⁶ . Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture

¹³⁶⁷ . Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages

¹³⁶⁸ . Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. (Natura 2000).

richesse que par sa diversité. Il représente ainsi 98 % des vertébrés et 96 % des plantes vasculaires en France.

Cette biodiversité constitue donc un des principaux enjeux de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB) qui prévoit notamment de :

- Renforcer les instruments de conservation et gestion durable de la biodiversité ;
- Renforcer les actions de lutte contre les invasions biologiques ;
- Développer des outils innovants de la conservation et de la gestion durable.

B/ Intérêt et pérennité des aides spécifiques européennes aux RUP.

Les objectifs transversaux des aides structurelles et spécifiques aux RUP sont valables pour la situation de Mayotte. Il s'agit de la création d'emploi ; de la structuration du territoire régional ; de l'égalité homme/femme ; de la protection de l'environnement et de l'innovation¹³⁶⁹.

Si l'intérêt de telles aides paraît compréhensible compte tenu des retards de développement des RUP, on peut se demander si la crise économique européenne actuelle couplée avec la problématique de l'élargissement de l'Europe ne va pas amener à une remise en cause ou à tout le moins à une réduction des aides européennes aux RUP. Dans un tel scénario, l'arrivée de Mayotte comme 10^{ème} RUP signifierait un partage des fonds entre un nombre plus important de régions et donc une diminution de leur montant. Même si la Martinique devrait perdre son statut de région bénéficiaire de l'objectif de convergence qui doivent avoir un PIB inférieur à 75% de la moyenne communautaire.

1/ Impact et difficultés de l'usage des fonds structurels et des aides spécifiques pour les RUP.

L'Union européenne compte huit RUP : la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Barthélemy¹³⁷⁰, Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries. Mayotte deviendra la neuvième RUP en janvier 2014. Il s'agit de territoires géographiquement éloignés du continent européen, mais qui font partie intégrante des États membres. L'article 349 du Traité de Lisbonne qui reconnaît la spécificité des RUP identifie des handicaps structurels (l'éloignement, l'insularité, le relief, le climat difficile et la dépendance économique vis-à-vis d'un faible nombre de produits) et stipule la nécessité d'adapter les politiques communautaires à leurs réalités et à leurs contraintes permanentes. L'usage des fonds européens dans les RUP est certes bénéfique pour ces régions mais cela ne va pas sans un certain nombre de difficultés.

¹³⁶⁹ . COM(2007) 507 final, *Stratégie pour les régions ultra périphériques : bilan et perspectives*.

¹³⁷⁰ . Devenu PTOM le 1er janvier 2012.

a/ Impact des fonds européens sur les RUP.

Sur le plan socio-économique, 6 des 8 régions ultra périphériques figurent parmi les 10 régions les plus pauvres de l'Union : elles se caractérisent par un PIB qui atteint en moyenne 66 % du PIB communautaire. Les RUP sont intégrées à l'objectif convergence des fonds européens (régions en retard de développement). Par ailleurs, des programmes spécifiquement conçus pour ces régions. POSEIDOM pour les Départements d'outre-mer français (1989), POSEICAN pour les îles Canaries (1991) et POSEIMA pour les Açores et Madère (1991) constituent le fil conducteur de la politique à l'égard des RUP. Ils focalisent leurs efforts sur l'amélioration des infrastructures, la promotion des secteurs productifs générateurs d'emplois et sur le développement des ressources humaines. De nombreuses autres initiatives existent également, qui tiennent compte des handicaps (éloignement, insularité, compétitivité réduite) de ces régions¹³⁷¹.

Pour information, le PIB de Mayotte représente seulement 30% du PIB moyen européen et ferait de Mayotte dans le cas où elle deviendrait RUP, la région la plus en retard d'Europe¹³⁷².

Dans ce contexte de rattrapage, mais aussi de nécessité, les fonds structurels européens et les programmes spécifiques constituent un élément fondamental du développement durable de ces régions. Ils sont à l'origine d'un effet de levier incontestable.

Ces fonds ont permis un développement des investissements structurants, une convergence économique des pays de l'Union européenne et une réduction des écarts entre les régions les plus riches et les régions les plus pauvres. De nouvelles coopérations européennes se sont développées. Les fonds octroyés aux régions en retard ont profité indirectement à d'autres régions plus prospères de l'Union.

Leur mise en œuvre s'est accompagnée d'une montée en puissance de la concertation locale. Ils ont contribué à diffuser des méthodes d'évaluation et de contrôle plus rigoureuses dans l'emploi des fonds publics¹³⁷³.

Les régions ultra périphériques de l'Union européenne sont confrontées à un ensemble original de défis engendrés pour la plupart par leur grand isolement géographique et leur grand éloignement du continent européen. Ces circonstances particulières ont été reconnues tant sur le plan légal, dans le traité de l'UE, et par le biais des programmes POSEI et de financements non négligeables octroyés par les Fonds structurels¹³⁷⁴. Ces programmes avaient pour objectif de résoudre les problèmes que sont le sous-développement et le

¹³⁷¹ . Sabourin, A., 2007, « Amours et désamours entre Européens. Pour une sociologie politique des sentiments dans l'intégration européenne », 2ème colloque de la section d'études européennes/ Association française de science politique, Grenoble 6 et 7 décembre 2007, *De l'émergence d'une norme commune au sentiment d'appartenance à l'UE. L'identité européenne dans les régions ultra périphériques*,

¹³⁷² . Ciavarini-Azzi, G., 2002, « Point de vue sur les RUP », Séminaire sur les régions ultra périphériques organisé par l'agence française du programme européen jeunesse, 21 novembre 2002.

¹³⁷³ . Consortium Planistat Europe ; Bradley Dunbar Ass. (présenté par), 2003, *Analyse des régions insulaires et des régions ultra périphériques de l'Union européenne : Partie II Les régions ultra périphériques*, Rapport final synthèse 2000.CE.16.0.AT.118

¹³⁷⁴ . Jos, E. ; Daniel, J., 1995, « Les régions ultra périphériques face à l'union européenne : les difficultés de l'harmonisation dans la différence », *Annuaire des collectivités locales*, 1995, Vol. 15 n° 15, p. 23.

chômage élevé, ainsi que de promouvoir la cohésion économique et sociale entre les RUP et le reste de l'UE.

L'investissement européen dans les RUP n'est pas seulement un investissement de rattrapage il est aussi et sera de plus en plus un investissement d'avenir. En effet, les RUP peuvent constituer des têtes de pont de l'Europe pour le développement des relations commerciales avec leurs voisins ainsi que des sites d'implantation privilégiés pour certaines activités de haute technologie (par exemple, l'Agence spatiale européenne en Guyane¹³⁷⁵, l'Institut astrophysique des Canaries). En outre, grâce à ses régions ultra périphériques, l'Union européenne dispose du premier territoire maritime mondial avec 25 millions de km² de zone économique, qui aura une importance cruciale au XXIème siècle en raison des nombreuses ressources et des potentialités qu'il recèle.

b/ Difficultés liées à l'usage des fonds européens par les RUP.

Comme pour l'utilisation du FED par l'actuel PTOM de Mayotte, dans le cas des fonds structurels et des programmes spécifiques octroyés aux RUP, la France a moins bien consommé les fonds européens que d'autres pays¹³⁷⁶. Cette situation s'explique par des conditions de départ différentes, mais aussi par des causes propres à notre pays : la méconnaissance de ces instruments par les porteurs de projets potentiels et la tendance à multiplier les partenaires, ce qui allonge les délais dans la mesure où chaque co financier n'a pas toujours, à un moment donné, les mêmes priorités d'investissement. S'y ajoutent des procédures lourdes et décourageantes. L'instruction est réalisée par plusieurs services qui réclament chacun un dossier. Ces dossiers doivent comporter une multitude de pièces. Le paiement se faisant sur justification des dépenses acquittées, le porteur de projet doit faire une avance de trésorerie. Plusieurs mois s'écoulent entre le dépôt de la demande et le versement effectif de la subvention¹³⁷⁷.

Enfin, la France se caractérise par un déficit de compétence pour mener les projets. Les équipes régionales et locales n'ont pas reçu la formation nécessaire ; la mise en œuvre et l'animation restent deux procédures séparées alors qu'il faudrait les coupler.

La mise en place récente de l'UTG (unité technique de gestion) par l'Europe et le Conseil général à Mayotte devrait permettre de prendre en considération ces difficultés à la veille de la transformation de Mayotte de PTOM en RUP à l'horizon 2014. L'UTG est en effet une assistance technique importante dont l'objectif est d'aider Mayotte à bien utiliser les fonds européens du 9^{ème} et 10^{ème} FED dans un objectif de développement durable¹³⁷⁸.

¹³⁷⁵ . Rosele Chim, P., 2010, « Pôle de croissance internationale, effet d'innovation du développement de l'industrie spatiale européenne en Guyane française », *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XXXI, n° 1-2.

¹³⁷⁶ . Angellelli, P. ; Celimene, F., 2010, « Les fonds structurels 2007-2013 dans une région ultra périphérique de l'Union Européenne : qu'est-ce qui ne va pas avec les fonds européens en Martinique ? », *Document de travail* 2010-02 avril 2010, Université des Antilles et de la Guyane.

¹³⁷⁷ . Annexe au projet de loi de finance pour 2012, Relations financières avec l'Union européenne, République Française.

¹³⁷⁸ . Site du Conseil Général de Mayotte, UTG, <http://www.cg976.fr/>.

2/ La pérennité des aides européennes aux RUP.

Après les derniers élargissements de l'Union européenne à l'Est qui ont pu amener à une reconsidération de la notion de région défavorisée, et face à la crise économique et financière actuelle, la question peut se poser de la pérennité des aides européennes spécifiques aux RUP.

a/ Les RUP, seules régions françaises éligibles à l'objectif convergence conserveront-elles cette éligibilité¹³⁷⁹ ?

Les quatre régions françaises d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) ont un PIB par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire et sont de ce fait les seules de la République française à être encore éligibles, pour la période 2007-2013, à l'objectif convergence. Dans ce cadre, elles ont bénéficié d'une enveloppe de 3,2 milliards d'euros. Cette dotation leur est allouée au titre du Fonds Social Européen (FSE) et au titre du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). En leur qualité de régions ultra périphériques, elles bénéficient d'une dotation complémentaire du FEDER à hauteur de 35 euros, par habitant et par an, baptisée « *allocation de compensation des surcoûts liés aux handicaps structurels* ». Cette allocation additionnelle représente 482 millions d'euros sur les 3,2 milliards versés par l'Union européenne aux quatre départements d'outre-mer sur la période 2007-2013.

Une autre spécificité de la politique de cohésion en outre-mer est à noter : alors que, en règle générale, l'Union européenne ne peut contribuer qu'à hauteur de 50 % pour le financement d'un projet, en ce qui concerne les DOM (de même que certaines îles grecques et les régions des nouveaux États membres), les fonds européens peuvent intervenir à hauteur de 85 % au niveau des programmes opérationnels. Ce taux élevé de cofinancement facilite l'emploi local des fonds puisque de moindres sommes sont à mobiliser en complément des aides européennes¹³⁸⁰.

À l'heure de la révision de la politique de cohésion, il est légitime de se préoccuper de l'avenir que l'Union européenne pourrait réserver à ces mesures spécifiques dont bénéficient l'outre-mer et auxquelles pourrait désormais prétendre Mayotte, dès lors qu'il aura été fait droit à la demande française de transformation de son statut de pays et territoire d'outre-mer en région ultra périphérique.

¹³⁷⁹ . Gaillard, Y. ; Sutour, S., 2011, *De nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013*, Rapport d'information n° 266 (2010-2011), Sénat.

¹³⁸⁰ . Brèves Européennes n° 98 du 10 février 2012, Maison européenne des pouvoirs locaux français.

Les 3 et 4 novembre 2011, Johannes Hahn¹³⁸¹, commissaire européen en charge de la politique régionale a participé à la conférence des présidents des RUP qui se tenait en Martinique¹³⁸². Les RUP (Iles Canaries, Açores, Madère, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion, Saint-Martin et, jusqu'au 1er janvier 2012, Saint-Barthélemy) ont exprimé au commissaire leur inquiétude au sujet de la part qui leur sera allouée dans le cadre de la prochaine période de programmation 2014-2020, par la voix de leur président, Serge Letchimy, président de la Martinique et président en exercice de la conférence des présidents des RUP. En effet, la proposition initiale de la Commission propose une diminution de 40% de l'allocation spécifique aux RUP par rapport à la période de programmation actuelle. Le second point d'inquiétude exprimé par les RUP concerne la volonté de la Commission d'imposer que 50% des fonds dont bénéficieront les RUP devront contribuer à la diversification économique. Johannes Hahn a expliqué que les demandes exprimées par les RUP, bien que légitimes, venaient en concurrence avec d'autres priorités et que, par conséquent, la pérennité de l'allocation spécifique dont les RUP bénéficient actuellement et qui s'élève à 35 euros/habitant/an, n'était pas acquise.

b/ La remise en cause du montant des fonds alloués aux RUP.

Même si le commissaire Johannes Hahn a assuré aux RUP avoir « travaillé dur pour sauvegarder leurs intérêts », il n'a pas caché que, dans le climat économique actuel, les discussions budgétaires sont particulièrement difficiles et qu'elles pourraient évoluer en leur défaveur. « Vos besoins sont indéniables mais ils sont en concurrence avec d'autres priorités ». « La Commission européenne ne peut pas réduire les aides financières attribuées aux RUP pour la période 2014-2020 », a répliqué Serge Letchimy, président de la Martinique.

Les RUP veulent notamment que soit maintenue l'allocation spéciale dont elles bénéficient dans la politique de cohésion en raison de leur situation spécifique. Pour 2007-2013, cette allocation s'élève à 35 euros/habitant/an. Mais les propositions législatives et budgétaires pour la période 2013-2020 prévoient une diminution de près de 40 % de ce budget. Pire, pour les RUP : Johannes Hahn n'a pas été en mesure de les rassurer quant à l'avenir de ce mécanisme. « Le maintien du principe de l'allocation spécifique n'est pas acquis », a-t-il dit. Et même si « la bataille n'est pas encore jouée », « ceux qui veulent voir cette allocation maintenue, si pas augmentée, devront défendre leur cas solidement au Conseil ».

À cela s'ajoute le fait que la Commission veut imposer aux RUP de consacrer au moins la moitié de l'allocation spéciale à des investissements favorisant la diversification économique, ce qui est loin d'être au goût de tous. Mais Johannes Hahn persiste : « c'est comme cela que vous aurez le plus grand retour sur investissement ».

¹³⁸¹ . Commissaire européen en charge de la politique régionale.

¹³⁸² . 17ème conférence de l'organisation, qui se tient au Palais des Congrès de Madiana les 3 et 4 novembre 2011.

Autre sujet d'inquiétude : la création d'une catégorie de régions intermédiaires dans la future politique de cohésion de l'UE, qui ne tient pas compte du statut spécifique des RUP.

C'est le cheval de bataille de la Martinique, qui devrait perdre son statut de région de la convergence - les régions les moins développées -, dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire à partir de 2014 et relever de cette catégorie intermédiaire. Selon Serge Letchimy, ce changement de catégorie ferait perdre à sa région environ un tiers de son enveloppe actuelle. Sans compter que le choix des investissements éligibles par les Fonds structurels est beaucoup plus réduit pour les régions qui n'ont pas le statut de « *moins développées* », notamment pour ce qui est des investissements dans les infrastructures.

La conférence des présidents des RUP¹³⁸³ a été l'occasion de demander un cadre réglementaire adapté aux spécificités des RUP et à leurs besoins effectifs. Pour ces régions, les handicaps qui sont les leurs justifient leur maintien dans la catégorie des régions les moins développées, quitte à tenir compte d'autres paramètres que le PIB, comme le taux de chômage et l'accès aux besoins élémentaires. Les instances européennes doivent accorder les actes aux discours, a indiqué Paulino Rivero Baute, le président des Îles Canaries. Des îles qui ont perdu depuis plusieurs années leur statut de région de convergence, mais qui affichent toujours un taux de chômage proche des 30 %.

L'arrivée de Mayotte dans le statut de RUP ne se fait donc pas dans une période faste en terme budgétaire pour l'Europe. Et Mayotte devrait d'ors et déjà se préparer en élaborant des dossiers de projets économiques, sociaux, environnementaux, structurels susceptibles de correspondre aux aides dévolues aux RUP.

Actuellement, les régions ultra périphériques reçoivent une dotation complémentaire du FEDER qui représente 15 % des aides reçues de l'Union européenne. Dans sa proposition de cadre financier pluriannuel, la Commission européenne envisage de réduire de près de moitié cette allocation spécifique pour les RUP, ce qui mettrait en cause la continuité des projets engagés grâce aux fonds structurels.

Les quatre départements d'outre-mer français ont le statut de RUP, et sont aujourd'hui éligibles à l'objectif « *convergence* ». Pour la prochaine période de programmation, le développement de la Martinique la fera basculer dans la catégorie des régions en transition. Mais avec l'accession de Mayotte au statut de département, ce seront encore quatre départements français d'outre-mer qui devraient avoir le statut de RUP après 2014¹³⁸⁴.

Cependant, le nouveau cadre territorial proposé pour la politique de cohésion propose d'élargir les actions de coopération territoriale avec les États tiers, en autorisant la création d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) entre un seul État membre et un pays tiers. Cette faculté favorisera l'intégration des départements d'outre-mer à leur environnement géographique immédiat. L'enveloppe consacrée à cette coopération territoriale, avec un montant de 11,7 milliards d'euros pour la période 2014-2020, serait supérieure de 30 % à celle de la période précédente. Dans ce sens, Mayotte devrait réfléchir à la présentation de projets régionaux en accord avec des régions de Pays voisins.

¹³⁸³ . La 17e conférence des présidents de RUP qui s'est tenue les 3 et 4 novembre à Fort-de-France (Martinique)

¹³⁸⁴ . Navarro, R., 2012, *Proposition de résolution sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020*, Rapport n° 313 (2011-2012), Sénat.

Paragraphe 2 : Les contraintes d'adaptation liées à l'accession de Mayotte au statut de RUP et les atouts de Mayotte pour l'Europe.

Les effets néfastes de la crise financière et économique mondiale se sont aussi fait sentir dans les RUP, provoquant une détérioration de leur situation économique et mettant leur cohésion sociale à rude épreuve. Ainsi, les chiffres concernant leurs marchés de l'emploi montrent une progression du taux de chômage entre 2006 et 2010 un peu plus forte dans les RUP que dans les autres régions européennes¹³⁸⁵. Cette crise a aussi mis davantage en évidence les faiblesses structurelles de leurs économies. Cela est également vrai pour Mayotte qui a connu une « *crise de la vie chère* » dans le courant de l'année 2011.

Si Mayotte devient RUP, elle devra tenir compte de la stratégie rénovée de l'Europe¹³⁸⁶ en faveur des RUP visant à :

-D'une part, intégrer les nouveaux enjeux auxquels les RUP sont confrontées : la mondialisation, le changement climatique, l'évolution démographique, les flux migratoires et la gestion durable des ressources naturelles, telles que les ressources maritimes et les produits agricoles ;

-D'autre part, valoriser les atouts des RUP en tant que leviers de développement économique dans des secteurs à forte valeur ajoutée. Ont été identifiés : l'agroalimentaire, la biodiversité, les énergies renouvelables, l'astrophysique, l'aérospatial, l'océanographie, la vulcanologie ou encore la sismologie, mais aussi leur rôle en tant que postes avancés de l'UE dans le monde.

A/ Les difficultés d'adaptation liées à la situation particulière des RUP et de Mayotte.

Mayotte devenue RUP devra s'adapter aux règles contraignantes du marché unique¹³⁸⁷. Or, la discontinuité territoriale peut apparaître, cela est déjà le cas pour les autres RUP et PTOM, comme un obstacle majeur à la réalisation du marché unique¹³⁸⁸ et de ses quatre libertés. De même, la crise économique actuelle¹³⁸⁹ et ses répercussions outre-mer demandera un effort d'adaptation considérable aux RUP notamment en termes de gouvernance et de réalisation de projet de croissance pour l'avenir.

¹³⁸⁵ . Sources : annexe 2, Solbes Mira, P., (présenté par), 2011, *Les régions ultra périphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, Rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier, 12 octobre 2011.

¹³⁸⁶ . COM (2008) 642 final Les régions ultra périphériques : un atout pour l'Europe, 17 octobre 2008.

¹³⁸⁷ . Salmon, J.-M., 2008, « Les politiques de l'Union européenne outre-mer : les marchés », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 305.

¹³⁸⁸ . Ayral, M., 2004, « Le marché intérieur », in, Dubouis, L., 2004, (sous la direction de), *L'Union européenne*, La documentation française, p. 45.

¹³⁸⁹ . Échinard, Y. ; Labondance F., 2011, (sous la direction de), *La crise dans tous ses états*, PUG ; Note expresse n° 64 décembre 2009, *Les effets économiques de la crise sociale aux Antilles de début 2009 ; Les 20 propositions de la FEDOM pour l'outre-mer*, FEDOM (fédération des entreprises d'outre-mer).

1/ Mayotte et les RUP dans le marché unique : équilibre entre intégration et adaptation.

Compte tenu des contraintes déjà évoqués des RUP et de Mayotte : situation géographique éloignée du continent européen ; isolement et double insularité ; exiguïté ; conditions naturelles à sauvegarder ; dépendance vis-à-vis des aides publiques et de quelques secteurs économiques, la mise en pratique de l'exercice des quatre libertés reste trop souvent du domaine de la théorie.

L'éloignement par rapport au reste du territoire de l'UE, les surcoûts qui y sont associés et, dans le cas des archipels, les coûts induits par la double insularité, représentent la barrière la plus importante à la libre circulation des biens et des personnes en provenance des RUP. Dès lors, la « *fiction* » du marché unique et la « *réalité* » de la discontinuité territoriale paraissent difficiles à combiner. Les administrations publiques doivent souvent consacrer une partie considérable de leurs budgets à l'amélioration de l'accessibilité. En outre, comme le Comité des régions l'a souligné, pour ce qui concerne les modes de transport aérien et maritime, « *il y a lieu de trouver un équilibre entre le respect strict de la préservation de l'environnement et l'énorme coût supplémentaire que cela représente pour les îles et les régions ultra périphériques, totalement dépendantes de ces modes de transport et, néanmoins très engagées dans la réduction des émissions* »¹³⁹⁰.

a/ Les libertés de circulation des biens et des services dans les RUP et à Mayotte.

L'application des dispositions communautaires de la concurrence¹³⁹¹ reçoit des aménagements du fait de la structure des marchés considérés et des conditions propres à ces règles. Comme les DOM français, les Açores, Madère et les Canaries sont des entités régionales caractérisées par l'absence de rattachement physique au continent européen. Leur territoire respectif est exigu. La considération tenant à l'éloignement du continent européen et à la dimension de ces entités fait émerger des difficultés d'appréciation des conditions d'application des dispositions communautaires du droit antitrust et des conditions de concurrence elles-mêmes relativement aux questions d'ordre économique intéressant les régions ultra périphériques. Les entreprises de ces régions ne sont donc pas dans des conditions de compétition optimales.

Rappelons que en vertu de l'article 355 du TFUE (ex-article 299, paragraphe 2, premier alinéa et paragraphes 3 à 6 du TCE), les deux traités (TFUE et TUE) sont applicables à la

¹³⁹⁰ . Point 7 de l'avis du Comité des régions 101/2011 du 12 juillet 2011, concernant le Livre blanc – *feuille de route pour un espace européen unique des transports* ; Lettre d'information du comité des Régions n° 73 Juin-Juillet 2011, *Régions et communes d'Europe*, Union Européenne, Comité des Régions ; Costa, A., 2011, (rapporteur), *Livre Blanc- Feuille de route pour un espace européen unique des transports*, Projet d'avis du Comité des Régions, 91ème session plénière, 30 juin et 1er juillet 2011, Comité des Régions, COTER-V-014.

¹³⁹¹ . Ragald, J.-M., 1998, « Régions ultra périphériques et droit communautaire de la concurrence », Pouvoir dans la Caraïbe, 10/1998.

Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à la Réunion et à Saint-Martin. Cette dernière collectivité est une région ultra périphérique depuis le traité de Lisbonne.

Ce principe avait, avant qu'il ne soit inscrit explicitement dans le traité, été affirmé par la Cour de justice des Communautés européennes¹³⁹².

L'ensemble du droit de l'Union européenne, primaire comme dérivé, est donc applicable dans ces collectivités d'outre-mer.

Aux termes de l'article 349 du TFUE (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième à quatrième alinéas du TCE), afin de tenir compte « *des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultra périphériques* », le Conseil peut par ailleurs arrêter des mesures spécifiques pour ces territoires.

Dans la pratique, la liberté de circulation des biens et des services se trouve limitée dans les RUP par rapport à la situation qui prévaut en Europe continentale.

a1. La limitation de la liberté de circulation des biens dans les RUP est due à l'éloignement extrême qui limite l'accessibilité géographique au marché unique. Ce déficit d'accessibilité est aussi due au manque d'infrastructures et de connexions avec les différents réseaux européens de transport. Cette situation de fait occasionne des surcoûts d'acheminement qui découragent les échanges dans le cadre du marché unique. Dans ces conditions, il est difficile de commercialiser sur le territoire européen des biens produits dans ces régions, dans des conditions de prix qui les rendent compétitifs par rapport aux biens produits sur le continent. Outre la commercialisation des productions locales, l'absence de matières premières et le besoin d'en importer pour la transformation locale génèrent des coûts de transport qui se répercutent sur les prix des produits originaires des RUP.

a2. La question de la liberté de circulation des services dans les RUP et à Mayotte ne se pose pas dans les mêmes termes que dans le reste de l'UE.

-En ce qui concerne les services d'intérêt général¹³⁹³, l'accès universel aux services considérés par les citoyens et par les entreprises comme essentiels (les services de transport, les services postaux, les réseaux d'énergie, les communications électroniques) se heurte à des entraves liées à l'éloignement ainsi qu'à l'étroitesse et à l'évolution des marchés des RUP.

Ainsi, malgré leurs efforts pour assurer un maillage complet du réseau et faire en sorte que les services offerts fonctionnent correctement à un tarif abordable, les RUP ne profitent toujours pas de tous les avantages du commerce électronique. Ceci résulte d'un cumul d'obstacles aux échanges liés aux dysfonctionnements ou à l'absence du haut débit, à des tarifs très élevés faute de concurrence suffisante ou à une desserte du transport postal qui, dans certains cas, reste limitée.

Pourtant, si toutes les conditions en termes d'accès et de concurrence loyale étaient remplies, les technologies de l'information et de la communication (TIC) pourraient ouvrir de nouvelles voies permettant de minimiser la contrainte de la distance, en assurant la continuité numérique, la libre circulation des services virtuels (tels que certains services financiers, les applications informatiques ou les services d'assistance en ligne). Le développement du commerce électronique devrait permettre d'agir sur la longueur, et donc sur le coût de la

¹³⁹² . CJCE 10 octobre 1978, Affaire 148/77, Hansen, Rec. 1978, p. 1787.

¹³⁹³ . Fuchs, G., 2001, (présenté par), *Rapport d'information sur le service public en France et dans l'Union européenne*, Rapport n° 3141, Assemblée Nationale.

chaîne de distribution entre les producteurs situés dans les RUP et les consommateurs européens. Ceci nécessite, au préalable, la mise en place des infrastructures nécessaires par le biais du renforcement de réseaux locaux à haut débit et à très haut débit et de liaisons sécurisées avec la capacité suffisante (liaisons doublées par câbles sous-marins), assortie d'une action résolue des autorités compétentes dans le domaine de la concurrence pour éviter des situations d'abus de marché. De ce point de vue, la mise en place du haut débit à Mayotte fait partie des plus grands chantiers d'infrastructure¹³⁹⁴. Les enjeux économiques et sociaux sont considérables. Il faut préciser que pour favoriser la cohérence des initiatives publiques et leur bonne articulation avec les investissements privés, la loi de 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique¹³⁹⁵ exige l'élaboration, par le Conseil général, d'un Schéma directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN).

Établi à l'échelle d'un département, le SDTAN a pour objectif de construire un projet d'aménagement numérique cohérent et partagé par tous les acteurs du territoire. Ce schéma s'inscrit dans un cadre national et européen qui fixe les objectifs de couverture des besoins de la population en Internet très haut débit sur 10 à 15 ans.

-Des compensations d'obligations de service public sont souvent octroyées aux entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général dans les RUP, notamment dans les domaines du transport maritime et aérien. Ces compensations versées par les États pour les prestations de service public, étroitement liées aux procédures de sélection des entreprises pouvant offrir ces services, sont soumises à la surveillance de la Commission. Celle-ci doit s'assurer, en application des dispositions du traité et notamment de l'article 106 du TFUE, que le financement public de ces services n'affecte pas la concurrence dans le marché unique. La Commission doit également veiller à ce que les services choisis soient les plus efficaces possibles et ne grèvent pas trop les finances publiques.

-Enfin, il faut noter que la transposition et la mise en œuvre de la directive services¹³⁹⁶ dans les RUP n'ont pas fait l'objet de difficultés spécifiques. Ce constat a été confirmé lors du processus d'évaluation mutuelle de 2010¹³⁹⁷.

¹³⁹⁴ . Mise en place en 2012 du projet haut débit « Lion 2 » à Mayotte.

¹³⁹⁵ . Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.

¹³⁹⁶ . Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché unique (JOUE L 376 du 27 décembre 2006, p. 36).

¹³⁹⁷ . *Conclusions sur l'amélioration du fonctionnement du marché unique des services* - Processus d'évaluation mutuelle de la directive « service », 3074ème Conseil Compétitivité (Marché intérieur, Industrie, Recherche et Espace), Bruxelles, le 10 mars 2011, Conseil de L'Union européenne.

b/ Les libertés de circulation des capitaux et des personnes dans les RUP et à Mayotte.

b1. Concernant la liberté de circulation des capitaux, la réglementation dans le domaine des services financiers s'applique dans les RUP sans exceptions ou dérogations particulières¹³⁹⁸. Les prestataires de services financiers opérant dans les RUP sont donc soumis aux mêmes règles et aux mêmes contrôles que les prestataires opérant dans le reste de l'UE¹³⁹⁹.

b2. Comme pour les biens, les surcoûts liés à l'éloignement et, dans le cas des archipels, ceux liés à la double insularité entravent la libre circulation des personnes, d'autant plus que le faible nombre d'utilisateurs ne permet pas de générer des économies d'échelle susceptibles de réduire le coût de transport par passager. De même, le peu de liaisons maritimes ou aériennes avec les pays et territoires tiers voisins représente un frein à la mobilité régionale. Les RUP françaises sont exclues du champ d'application de l'accord de Schengen, en vertu duquel les États ont supprimé les contrôles sur la circulation des personnes à leurs frontières intérieures. Du fait de cette absence de continuité géographique avec l'espace Schengen, les formalités d'entrée pour obtenir un visa pour les ressortissants des États tiers constituent une entrave supplémentaire à la coopération régionale et aux échanges entre les pays et les territoires voisins. Cela restera particulièrement vrai pour Mayotte compte tenu de ses relations notamment avec l'Union des Comores. Des facilités de circulation « *visas court séjour* » ont été mises en œuvre par les autorités françaises compétentes pour les pays ne présentant pas de risque migratoire dans le but de favoriser le tourisme, de promouvoir les voyages d'affaires et de mieux intégrer ces territoires dans leur environnement régional.

¹³⁹⁸ . Bourrinet, J., 2008, « L'impact de la monnaie unique sur les outre-mer de l'Union européenne », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 395.

¹³⁹⁹ . Ziller, J., 2012, « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012/2 n° 35, p. 169.

Il faut notamment signaler même si cela concerne aussi les PTOM et notamment Mayotte, l'arrêté du 14 décembre 2009 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire des départements d'outre-mer français et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁴⁰⁰ abrogé et remplacé par l'arrêté du 26 juillet 2011¹⁴⁰¹ et quatre arrêtés relatifs aux documents et visas pour l'entrée des étrangers à Mayotte¹⁴⁰², en Polynésie française¹⁴⁰³, à Wallis et Futuna¹⁴⁰⁴ et dans la Nouvelle Calédonie¹⁴⁰⁵.

Cependant, cette approche « *au cas par cas* » n'a pas permis de développer une politique globale des flux migratoires et pose des limites pour les échanges culturels entre territoires proches¹⁴⁰⁶.

2/ S'adapter à et surmonter la crise pour les RUP et pour Mayotte.

Les RUP n'ont pas échappé à la crise internationale qui débute en juillet 2007 par la crise des subprimes.

Les effets de la crise économique, financière et sociale mondiale ne peuvent pour l'instant qu'être analysés partiellement car les données statistiques au niveau régional sont encore fragmentaires. Du fait de leur fragilité propre aux caractéristiques structurelles de l'ultra périphérie, elle a eu des effets plus aigus sur certains aspects tels que le marché de l'emploi ou le commerce extérieur¹⁴⁰⁷. Les répercussions de la crise économique mondiale se font aussi sentir à Mayotte et la transformation en RUP ne suffira pas pour sortir de cette problématique et retrouver un chemin de croissance.

¹⁴⁰⁰ . Arrêté du 14 décembre 2009 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire des départements d'outre-mer français et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon

¹⁴⁰¹ . Arrêté du 26 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, JORF n°0173 du 28 juillet 2011 page 12861, texte n° 20.

¹⁴⁰² . Arrêté du 26 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de Mayotte, JORF n°0173 du 28 juillet 2011 page 12866, texte n° 21.

¹⁴⁰³ . Arrêté du 29 décembre 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Polynésie française, JORF n°0004 du 5 janvier 2012 page 156, texte n° 15.

¹⁴⁰⁴ . Arrêté du 26 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire des îles Wallis et Futuna, JORF n°0173 du 28 juillet 2011 page 12870, texte n° 22.

¹⁴⁰⁵ . Arrêté du 22 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie, JORF n°0170 du 24 juillet 2011 page 12685, texte n° 9.

¹⁴⁰⁶ . *L'entrée en France et la circulation dans l'espace Schengen*, 2009, Rapport GISTI, les cahiers juridiques.

¹⁴⁰⁷ . Jos, E., 2008, « Les échanges commerciaux des RUP sous l'emprise du droit de l'OMC », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 357.

a/ La dégradation du marché de l'emploi dans les RUP et à Mayotte.

Ainsi, pour ce qui est du marché de l'emploi, alors que les RUP avaient connu une évolution positive au cours des années précédant la crise, on constate une très forte dégradation.

-Dans les RUP françaises, les effets de la crise sur l'emploi se sont fait sentir à retardement. Le marché du travail n'a connu une détérioration qu'à partir du quatrième trimestre 2008/premier trimestre 2009, suite aux événements sociaux intervenus dans certains de ces territoires début 2009¹⁴⁰⁸ et en raison du ralentissement de l'activité économique qui s'en est suivi. Ainsi, le nombre de chômeurs a progressé de 4,1% en un an entre juin 2008 et juin 2009 en Martinique¹⁴⁰⁹. 61 000 demandeurs d'emploi ont été recensés en 2009 en Guadeloupe, soit un chiffre en hausse de 11,8% par rapport à 2008¹⁴¹⁰. La barre symbolique de 100 000 chômeurs a été franchie pour la première fois depuis 2003 à La Réunion, où le taux de chômage a progressé entre 2009 et 2010 de 24%¹⁴¹¹. L'exclusion durable du marché du travail est restée élevée pendant toute cette période, mais c'est surtout le nombre de jeunes chômeurs qui a explosé entre 2007 et 2009. Ainsi, à Saint-Martin, à La Réunion et, surtout, en Martinique et en Guadeloupe, presque 60% des jeunes sont aujourd'hui au chômage. Ces chiffres contrastent avec les taux de chômage des jeunes en métropole (aux alentours de 20%). Enfin, le même constat est valable pour le chômage de longue durée et pour le chômage des femmes. Celui-ci a aussi progressé plus rapidement dans les départements et régions d'outre mer français qu'en métropole, aggravant l'écart constaté en 2007.

-À Mayotte, la situation de l'emploi n'est pas meilleure. En 2009, le nombre de chômeurs (au sens du BIT) estimé par l'enquête emploi¹⁴¹² s'élève à 7 614 personnes, soit un taux de chômage de 17,6 %. Ce taux peut sembler faible au regard de ceux des autres DOM (27,2 % à La Réunion). Cet écart est lié aux critères de définition du chômage au sens du BIT¹⁴¹³, qui génèrent pour Mayotte un très fort « halo » autour du chômage.

Le chômage (BIT) concerne davantage les femmes, les jeunes et les non-diplômés. 64 % des chômeurs sont des femmes. Leur taux de chômage s'élève à 28,2 % contre 10,7 % pour les hommes. Celui des 15-24 ans atteint presque 32 %, celui des 25-49 ans étant deux fois moindre (16,7 %). Enfin, le diplôme joue un rôle significatif puisque le taux de chômage des diplômés du supérieur est quasi-nul alors que celui des personnes sans diplôme ou n'ayant qu'un certificat d'études primaires atteint 23,3 %.

Le halo du chômage est constitué de 29 300 inactifs souhaitant travailler, mais n'étant pas considérés comme chômeurs au sens du BIT. Ces personnes représentent 44 % des inactifs âgés de 15 à 64 ans (13 % à La Réunion et 3,5 % en France métropolitaine). Ce halo

¹⁴⁰⁸ . Guadeloupe et Martinique.

¹⁴⁰⁹ . *Rapport annuel 2009 Martinique*, IEDOM, Paris, 2010, page 36. ; *Rapport annuel 2010 Martinique*, IEDOM, p. 34.

¹⁴¹⁰ . *Rapport annuel 2009 Guadeloupe*, IEDOM, 2010, page 8. ; *Rapport annuel 2010 Guadeloupe*, IEDOM.

¹⁴¹¹ . *Rapport annuel 2009 La Réunion*, IEDOM, 2010, page 5. ; *Rapport annuel 2010 La Réunion*, IEDOM.

¹⁴¹² . *Rapport annuel 2010 Mayotte*, IEDOM, 2010, p. 38.

¹⁴¹³ . En effet, le BIT définit comme étant au chômage une personne de plus de 15 ans qui remplit trois conditions : elle n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence (définie par l'enquête) ; elle est disponible pour travailler dans les deux semaines suivant la date de l'enquête ; elle a entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent.

concerne majoritairement des femmes (60 %) et, en particulier, des étrangères (60 % des femmes). Il concerne aussi les jeunes (50 %). Quelque 88 % des personnes de ce halo sont immédiatement disponibles pour travailler mais ne sont pas inscrites dans une démarche active de recherche d'emploi, soit pour des raisons familiales ou de santé, soit pour une situation administrative non régularisée n'autorisant pas une inscription à Pôle emploi.

b/ La dégradation de l'activité et du commerce extérieur.

-D'une façon générale, les RUP ont enregistré un ralentissement marqué de l'activité économique au cours des années 2008 et 2009. Dans les RUP antillaises, la crise a été amplifiée par les mouvements sociaux de février-mars 2009. Ainsi, à titre d'exemple, en Guadeloupe, qui a subi 44 jours de grève au total, les investissements ont chuté de 12,2% en 2009.

Les économies des RUP, dépendantes d'un nombre réduit de productions ou d'activités économiques, sont de ce fait plus fragiles et plus vulnérables que celles d'autres régions européennes. Le poids important du secteur public - qui occupe une part importante de la population active dans certaines RUP - allié à une faible activité du secteur privé (caractérisé par la prédominance de TPE et PME) rend plus difficile l'émergence de nouveaux modèles de développement endogène.

Le PIB par habitant n'a pas augmenté dans les RUP en 2009 par rapport à 2006. Dans cinq RUP il a même diminué par rapport à la moyenne de l'UE¹⁴¹⁴. À l'exception de Madère, il reste dans toutes les autres RUP structurellement inférieur à celui observé dans l'ensemble du territoire de l'État membre dont elles relèvent. L'écart constaté au cours de la période 2000-2005 a donc augmenté au cours de la période 2006-2009. Dans certains cas, comme en Guyane, le recul s'est soldé par des résultats inférieurs à ceux de 2003. En Guadeloupe, le produit intérieur brut a baissé de 6,3% en 2009. Toutefois, malgré cette détérioration, les RUP continuent à figurer parmi les économies les plus riches en comparaison avec leur environnement géographique immédiat¹⁴¹⁵.

-Quant au commerce extérieur, les RUP françaises se caractérisent par la faiblesse de leurs échanges et une participation embryonnaire au commerce régional. Cela est également vrai pour Mayotte¹⁴¹⁶. Ceci résulte de la difficulté de concurrencer les producteurs des pays

¹⁴¹⁴ . Sources : annexe 2, Solbes Mira, P., (présenté par), 2011, *Les régions ultra périphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dan le monde*, Rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier, 12 octobre 2011.

¹⁴¹⁵ . Cela est particulièrement vrai pour Mayotte. L'économie de Mayotte est par exemple 9 fois plus riche que celle de l'Union des Comores.

¹⁴¹⁶ . Avec près de 372 millions d'euros de déficit commercial, la dépendance de Mayotte vis-à-vis de l'extérieur s'est encore creusée en 2010. Les importations sont en hausse alors que les exportations de produits mahorais reculent sensiblement. Le taux de couverture (rapport des exportations sur les importations) baisse de 2 % sur l'année. Le département est largement dépendant de l'extérieur, en raison de l'insuffisance de sa production locale liée à l'insularité et de l'absence de matières premières. En dépit d'une réduction des importations en provenance de la France métropolitaine, celle-ci demeure le principal partenaire de Mayotte. Les échanges régionaux progressent ; Note expresse n° 14 mars 2011, L'économie de Mayotte en 2010 : une année morose, IEDOM ; Note expresse n° 149 mars 2012, L'économie de Mayotte en 2011, nouvelle détérioration de l'activité économique, IEDOM.

voisins, où les coûts de production sont souvent inférieurs, avec des charges sociales et salariales plus basses, mais aussi des normes de production qualitatives et sanitaires souvent plus laxistes. La crise a provoqué une décroissance relativement forte des exportations et des importations entre 2008 et 2009. La situation est un peu différente aux Îles Canaries, dont l'économie est plus ouverte aux échanges extérieurs, ainsi qu'aux Açores et à Madère. Cependant, les échanges commerciaux entre ces trois régions sont presque inexistants.

Étant donné que les niveaux de productivité des RUP restent modestes, les effets de la crise seront difficiles à effacer dans les régions à taux de chômage élevé, comme les RUP françaises et les Îles Canaries. Le rattrapage pourrait s'avérer aussi plus difficile à moyen et long terme dans les régions où le secteur public représente une part importante du PIB, ce qui est le cas en général des régions européennes les moins développées et des RUP. Les plans d'austérité et d'assainissement budgétaire, qui entraîneront une réduction des dépenses publiques, auront donc sans doute un impact plus négatif sur l'activité économique des RUP que dans les régions où le secteur public est moins prépondérant.

B/ Les politiques européennes en lien avec l'environnement et le développement durable qui concernent les RUP et Mayotte.

Mayotte comme l'ensemble des RUP européennes présente aussi de nombreux atouts pour le rayonnement de l'Europe. En effet, les RUP sont des avant postes de l'Europe. Leurs positions géographique et géostratégique en font de véritables « *frontières actives* » de l'Union européenne à partir desquelles cette dernière peut lancer son action extérieure. Ainsi, dans le cadre de la consultation sur la Stratégie Europe 2020, les RUP ont manifesté leur « *intention d'accélérer le triangle de la connaissance (recherche, innovation et enseignement supérieur), pour améliorer l'entreprise et de promouvoir la politique climatique et énergétique à travers une politique ambitieuse de développement durable* »¹⁴¹⁷.

Le principe de valorisation des atouts de ces régions a été intégré à la stratégie européenne pour les RUP¹⁴¹⁸.

Du fait de leurs atouts et de leurs caractéristiques uniques, les actions menées dans les RUP ont une véritable valeur ajoutée à l'échelle de l'Union européenne. C'est particulièrement vrai dans le cadre de la lutte contre le changement climatique et de la politique maritime mais aussi pour la Guyane¹⁴¹⁹, les Açores¹⁴²⁰, les Canaries¹⁴²¹, en ce qui concerne l'exploitation de l'espace. Finalement, l'environnement, son droit, sa protection, sa valorisation semblent être la véritable richesse pour le futur des RUP.

¹⁴¹⁷ . Page 5 de la contribution des RUP à la consultation sur le document de travail de la Commission sur la future Stratégie Europe 2020 (COM(2009)647).

¹⁴¹⁸ . *Les régions ultra périphériques : un atout pour l'Europe*, COM (2008) 642 final ; Mémoire de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultra périphériques, *Une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultra périphérie*.

¹⁴¹⁹ . Base de lancement de Kourou en Guyane.

¹⁴²⁰ . La station de suivi des satellites de l'Agence spatiale européenne (ESA/SMA Tracking Station) à Santa Maria (Açores)

¹⁴²¹ . L'Institut astrophysique des Canaries (IAC).

Concernant Mayotte, ses atouts sont surtout ceux de son environnement exceptionnel qui doit être préservé et valorisé. Non seulement en termes de biodiversité et de laboratoire naturel ; de référence face aux défis du changement climatique mais aussi en termes de gestion intégrée de la mer ou d'expérimentation pour les énergies renouvelables.

1/ Biodiversité et changement climatique.

Selon la communication de la commission « *les Régions ultra périphériques : un atout pour l'Europe* » : « *En matière de biodiversité les RUP hébergent des variétés remarquables, largement plus nombreuses que celles de toute l'Europe continentale. Cette richesse est à la base d'activités économiques comme la pêche et le tourisme et sert de support à de nombreux services écologiques tels que la purification des eaux, le renouvellement des ressources halieutiques, la protection des sols contre l'érosion ou la protection des côtes vis-à-vis des catastrophes naturelles et du changement climatique. Ce patrimoine représente un potentiel de découvertes et d'innovations dans les domaines de la recherche pharmaceutique ou agronomique* ».

De même : « *Les caractéristiques géomorphologiques et le positionnement géographique des RUP sont des atouts primordiaux pour la recherche scientifique, notamment pour l'étude et le suivi des phénomènes liés aux effets du changement climatique* »¹⁴²².

Ces constats faits pour les RUP dans leur ensemble valent particulièrement pour Mayotte.

a/ Biodiversité et laboratoire naturel de Mayotte.

La réduction de la biodiversité à l'échelle planétaire constitue une des préoccupations majeures de la communauté scientifique européenne. Les RUP peuvent jouer un rôle pour lutter contre la réduction de la biodiversité (et, par conséquent, pour combattre le réchauffement climatique) et, de ce fait, accroître la capacité de l'UE à faire entendre sa voix dans les forums mondiaux.

Mayotte est caractérisée par la grande richesse de sa biodiversité aussi bien marine avec son Lagon que terrestre avec ses forêts. Cette richesse est cependant confrontée à une pollution induite par la densité de la population. Cela fait de Mayotte comme de beaucoup d'autres RUP un territoire vulnérable. La protection de l'espace naturel et de la biodiversité de Mayotte sont donc un enjeu considérable non seulement pour le développement de Mayotte mais aussi pour le rayonnement de l'Europe.

Sur les îles, les bouleversements écologiques prennent une ampleur plus grande que sur les continents. La superficie des habitats terrestres est plus réduite, les populations moins importantes. Les îles constituent donc des laboratoires précieux pour mener des expériences

¹⁴²² . *Les régions ultra périphériques : un atout pour l'Europe*, COM (2008) 642 final.

dont les résultats permettent d'analyser les effets de la réduction de la biodiversité sur les continents.

Depuis la conférence de La Réunion de juillet 2008¹⁴²³, de nombreux échanges d'idées ont visé à établir un programme volontaire pour la conservation et la gestion durable de la biodiversité et des services éco-systémiques dans les RUP et les PTOM. Dès 2006, le Plan d'action biodiversité a inclus une action pour les RUP et PTOM. Une nouvelle stratégie européenne pour la biodiversité jusqu'en 2020 a été adoptée le 3 mai 2011 dans le cadre du programme BEST¹⁴²⁴, avec un intérêt particulier pour les RUP et les PTOM¹⁴²⁵.

Le programme BEST repose sur deux piliers. Le premier concerne la conservation des zones protégées, c'est-à-dire la gestion de celles déjà existantes et la création de nouvelles zones, ainsi qu'une réduction des menaces qui pèsent sur la biodiversité (espèces invasives ; surexploitation ; pollution ; changement, dégradation et perte des habitats).

Le second pilier concerne l'utilisation durable des services éco systémiques, ce qui implique des mesures d'adaptation au changement climatique ou encore la mise en place d'infrastructures « vertes ».

En décembre 2010, un budget de 2 millions d'euros a été adopté en vue de la préparation d'un programme BEST en 2011. Tous les RUP, PTOM et États membres de l'UE peuvent y participer et il est également possible de faire participer des pays tiers. Tous les acteurs sont concernés, qu'il s'agisse des gestionnaires de sites, des organismes de recherche, des ONG, des organisations internationales, etc. Les objectifs de l'appel sont de démontrer le potentiel et les bénéfices d'un programme BEST et de préparer la gestion à long terme. Il est à noter que le programme présenté par l'office national des forêts consistant en la création de nouvelles aires protégées dans les forêts publiques de la Réunion et de Mayotte a été retenu¹⁴²⁶.

b/ Le défi du changement climatique¹⁴²⁷.

L'UE peut et doit s'appuyer sur ses RUP pour consolider la place qu'elle occupe à l'échelle mondiale en matière de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ses effets¹⁴²⁸. La situation géographique des RUP permet en effet d'observer et de suivre de façon privilégiée des phénomènes naturels. La création et le renforcement de réseaux et de systèmes

¹⁴²³ . Conférence sur « L'Union européenne et l'outre-mer : Stratégies pour contrer le changement climatique et la perte de biodiversité », 2008, Op. Cit.

¹⁴²⁴ . Régime volontaire pour la biodiversité et les services éco systémiques dans les territoires des régions ultra périphériques et les pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne, C(2011) 1258 final ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005.

¹⁴²⁵ . Communication de la Commission COM(2011)244 du 3 mai 2011: *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*.

¹⁴²⁶ . Publication en février 2012 du second appel de l'Action préparatoire « BEST ».

¹⁴²⁷ . Legoff, N., 2010, « Les Comores et l'aléa cyclonique dans le contexte des changements climatiques : la vulnérabilité différenciée d'Anjouan et de Mayotte », *Vertigo*, Volume 10 n° 3 ; Stern, N., 2006, *Rapport sur l'économie du changement climatique*, dit Rapport Stern.

¹⁴²⁸ . Nordhaus, W. D., 1999, « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue française d'économie*, Vol. 14 n° 14-3, p. 11.

météorologiques en collaboration avec les pays tiers voisins permettraient à l'UE d'acquérir une connaissance approfondie de ces phénomènes.

Les vulnérabilités des RUP face au changement climatique ont fait l'objet d'analyses spécifiques dans différentes études lancées par la Commission. Ainsi, l'étude sur « *Le rôle de la politique régionale dans le traitement des conséquences du changement climatique dans les régions ultra périphériques* »¹⁴²⁹, ou le Livre Blanc « *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen* »¹⁴³⁰ donnent un aperçu de l'état d'avancement et de la dimension financière des actions entreprises pour préparer ces régions aux effets du changement climatique.

Une grande partie des fonds européens devraient aller vers des projets intégrant le défi du changement climatique et Mayotte devra en tenir compte dans ses projets si elle veut optimiser l'aide européenne une fois devenue RUP.

2/ Gestion intégrée de la mer et énergies renouvelables.

Les RUP ont un rôle primordial à jouer en Europe en ce qui concerne la politique de gestion intégrée de la mer ; Ils peuvent aussi être des laboratoires d'expérimentation pour les énergies renouvelables.

a/ La politique européenne de gestion intégrée de la mer.

La stratégie européenne intègre les problématiques liées au domaine maritime¹⁴³¹ : qu'il s'agisse de la gestion durable des mers, des océans et des zones côtières, ou de la mise en œuvre d'une gouvernance maritime internationale.

Les objectifs généraux de la stratégie européenne de gestion intégrée de la mer passe notamment par la maximisation d'une exploitation durable des mers et des océans. Elle renforcera la capacité de l'Europe à faire face à la mondialisation et la compétitivité, au changement climatique, à la détérioration du milieu marin, à la sécurité et à la sûreté maritime, ainsi qu'à la sécurité énergétique et à l'utilisation durable de l'énergie. Cette politique doit reposer sur l'excellence dans le domaine de la recherche, de la technologie et de l'innovation marine et doit trouver ses fondements dans la stratégie de Lisbonne pour la

¹⁴²⁹ . Institut Autrichien pour l'aménagement du territoire, 2011, *Le rôle de la politique régionale dans le traitement des conséquences du changement climatique dans les régions ultra périphériques*, Étude, Direction générale des politiques internes de l'Union.

¹⁴³⁰ . Livre Blanc, *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*, COM(2009) 147 final.

¹⁴³¹ . Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2007, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne* COM(2007) 574 final.

croissance et l'emploi¹⁴³² et dans celle de Göteborg pour le développement durable¹⁴³³. Les orientations retenues sont :

« -*Modifier la manière dont nous élaborons nos politiques et prenons nos décisions – quel que soit le niveau d'élaboration des politiques ou de prise de décision, la compartimentalisation est désormais inadéquate. Il faut comprendre les interactions et les prendre en considération, développer des instruments communs, identifier et exploiter les synergies, et éviter ou résoudre les conflits.*

-*Élaborer et mettre en œuvre un programme de travail – les actions menées dans le cadre des différentes politiques sectorielles doivent s'inscrire dans un cadre politique cohérent. (...)*

Les projets suivants sont particulièrement importants :

-*Un espace maritime européen sans barrières ;*

-*Une stratégie européenne pour la recherche marine ;*

-*Des politiques maritimes nationales intégrées, à élaborer par les États membres ;*

-*Un réseau européen de surveillance maritime ;*

-*Une feuille de route pour l'aménagement de l'espace maritime par les États membres ;*

-*Une stratégie pour atténuer les conséquences du changement climatique sur les régions côtières ;*

-*Une réduction des émissions de CO2 et de la pollution causée par la navigation ;*

-*La lutte contre la pêche pirate et l'interdiction de la pratique destructrice de la pêche au chalut de fond en haute mer ;*

-*Un réseau européen de pôles d'activités maritimes (« clusters ») ;*

-*Un réexamen des dérogations à la législation du travail européenne accordées aux secteurs du transport maritime et de la pêche »¹⁴³⁴.*

La valorisation des richesses de la mer ne peut s'effectuer qu'en préservant ses ressources et en sécurisant son exploitation. Dans ce cadre, les RUP représentent plus de la moitié de la zone économique exclusive (ZEE) de l'UE : une réserve potentielle de richesses de près de 15 millions de kilomètres carrés sur un total de 25 millions de kilomètres carrés. Ce domaine maritime est également un champ d'expérimentation pour l'UE en matière, par exemple, de sécurité alimentaire et de lutte contre le réchauffement climatique. De nouveaux moyens technologiques devraient permettre une exploration des grandes profondeurs dans cette ZEE¹⁴³⁵. En dehors du pétrole et du gaz, les grandes profondeurs de la ZEE devraient offrir aussi des possibilités d'exploitation de gisements métalliques (métaux de base : cuivre, plomb et zinc ; métaux précieux : or) et non métalliques (argiles, zéolites...) et de minéraux. Ainsi, l'océan recèle un stock exceptionnel de ressources marines utilisées pour l'élaboration de matériaux de première nécessité pour l'habitat et les infrastructures routières (granulats marins et sables marins, pierres ponces volcaniques).

¹⁴³² . Kok, W., (Présidé par), 2004, *Relever le défi, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok.

¹⁴³³ . Communication de la Commission, *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg), COM(2001) 0264 final.

¹⁴³⁴ . Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2007, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne* COM(2007) 574 final.

¹⁴³⁵ . Ainsi, au large de la Guyane, un forage exploratoire à très grande profondeur (6.000 mètres au-dessous de la surface de la mer, dont 4.000 dans la croûte terrestre) va être effectué par un consortium pétrolier européen.

Par ailleurs, les terres non immergées étant de plus en plus peuplées et les signes d'évolution d'une situation d'abondance vers une situation de rareté (l'eau, l'oxygène, l'énergie, les produits alimentaires, etc.) étant de plus en plus marqués, la ZEE constitue un patrimoine d'une valeur inestimable.

De même, une partie de la biodiversité des RUP est caractérisée par leurs récifs coralliens, qui ne couvrent que 0, 2% du fond des océans mais qui rassemblent à peu près 25% des espèces marines¹⁴³⁶. Comme les forêts, les récifs coralliens présentent un intérêt indéniable pour l'exploitation commerciale des bio ressources car ils abritent de nombreux organismes et espèces présentant un intérêt notable pour les industries de la bio prospection (pharmaceutique, cosmétique, lutte biologique, etc.).

b/ Les RUP, laboratoires d'expérimentation pour les énergies renouvelables.

En matière d'énergies renouvelables¹⁴³⁷, l'enjeu est double : il s'agit, d'une part, de réduire la dépendance énergétique des RUP et, d'autre part, d'y développer de véritables savoir-faire exportables en matière de production d'énergie et de services. Le soutien de l'Union doit s'exprimer à travers un accès privilégié des RUP au programme-cadre de recherche, ainsi qu'à d'autres programmes, tels que le programme Energie Intelligente pour l'Europe, en intégrant des critères « favorables » aux RUP, en concevant par exemple des appels à propositions qui fassent des RUP des partenaires privilégiés dans leurs domaines d'expertise.

La situation et les caractéristiques géographiques des RUP empêchent leur interconnexion avec les marchés énergétiques européens. Il en résulte une très forte dépendance à l'égard des énergies fossiles. Dans certains cas, du fait de l'implication indirecte des autorités publiques dans ces activités, la composante « *service public* » dans la production et/ou la distribution est marquée.

Cela étant, il y a dans toutes les RUP un engagement fort pour faire évoluer cette situation, dans la ligne de la croissance durable et des objectifs de la Stratégie 2020¹⁴³⁸ dans les domaines du climat et de l'énergie. Des projets sont en cours pour réduire la dépendance énergétique des RUP et recourir davantage aux sources d'énergie renouvelable, avec l'objectif à moyen et long terme de parvenir à l'autonomie énergétique. Ainsi, le projet GERRI¹⁴³⁹ déjà évoqué vise à atteindre l'autonomie énergétique de l'île de la Réunion à l'horizon 2030.

¹⁴³⁶ . Près de 5.000 espèces de poissons et plus de 2.500 espèces de coraux y ont été recensées. Parmi celles-ci, plus de 1.000 espèces participent à la construction des récifs. Les récifs coralliens sont des « écloseries » pour la grande majorité des espèces mondiales de poissons. De plus, les récifs coralliens fournissent un élément essentiel à l'équilibre écologique de la planète : le carbonate de calcium - l'élément qui constitue le sable, les coquillages et les récifs coralliens - maintient l'équilibre du PH des océans qui, à son tour, maintient la vie sur Terre. Leur détérioration entraînerait la disparition de toutes les espèces utiles et la prolifération des espèces invasives, comme les algues noires.

¹⁴³⁷ . Contribution commune de l'Espagne, de la France et du Portugal à la future communication d'étape de la Commission européenne relative à l'avenir de la stratégie européenne à l'égard des RUP.

¹⁴³⁸ . Mémoire conjoint des régions ultra périphériques, *Les RUP à l'horizon 2020*.

¹⁴³⁹ . Grenelle de l'Environnement à la Réunion, Réussir l'Innovation ; Green Energy Revolution, Reunion Island.

Les RUP sont à la fois très exposées au changement climatique et très engagées dans le développement des énergies renouvelables. Elles investissent donc dans la production et la fourniture d'énergies de types solaire, éolien, géothermique, hydroélectrique, énergie des mers et exploitation de la biomasse, concourant par là même à relever le défi de l'approvisionnement énergétique. Elles peuvent constituer pour l'UE un exemple pour crédibiliser les ambitions qu'elles affichent dans les négociations ouvertes post Kyoto.

Selon le Mémoire précité, « *Compte tenu de leur importance stratégique et du coût exorbitant des projets à mener à l'échelle des RUP, le développement de ce potentiel requiert un appui financier communautaire constant ainsi que des mesures et des actions positives adaptées aux caractéristiques particulières de chaque territoire.*

Pour s'assurer que le cadre législatif ne pénalise aucunement les consommateurs des RUP en ce qui concerne la régularité des approvisionnements, la qualité des services et les prix appliqués, il importe de veiller à ce que :

-Les projets énergétiques des RUP soient inclus dans les réseaux transeuropéens d'énergie (RTE-E) comme projets d'intérêt commun prioritaires ;

-La Commission étudie rapidement la possibilité de dérogation aux normes de qualité des carburants, à titre transitoire et sur la base du principe de réalité, pour permettre de s'approvisionner dans les pays tiers voisins »¹⁴⁴⁰.

¹⁴⁴⁰ . Mémoire conjoint des régions ultra périphériques, *Les RUP à l'horizon 2020*.

Conclusion du chapitre VII.

L'intégration de Mayotte à l'Union européenne passe par sa transformation du statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) en statut de région ultra périphérique (RUP). En effet, les PTOM dont fait toujours partie Mayotte au moment où nous écrivons ne sont qu'associés à l'Union européenne alors que les RUP en sont partie intégrante.

Les PTOM sont assimilés aux pays ACP avec quelques différences comme le fait que les aides ou partenariats avec les pays ACP sont négociés alors que les aides de l'Union européenne aux PTOM sont décidées unilatéralement par l'Europe.

Les RUP, elles, sont considérées comme des territoires européens à part entière.

L'assimilation juridique des RUP est cependant atténuée par les possibilités de différenciation offertes par l'article 349 du traité de Lisbonne. Les RUP ne peuvent cependant pas tout se permettre dans la voie de la différenciation. Le corpus juridique européen reste très contraignant et l'intégrité et la cohérence de l'ordre juridique communautaire ne peuvent être remis en question par un droit qui serait trop spécifique aux RUP. Des limites à la différenciation sont ainsi contenues dans l'article 349 du traité de Lisbonne lui-même et la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européenne apporte aussi quelques limites.

En tant que PTOM, Mayotte bénéficie déjà d'une aide conséquente de l'Europe depuis 1975. Cette aide correspond aux programmes du FED (fonds européen de développement).

Les investissements européens à Mayotte du IV^{ème} FED (1975-1980) au X^{ème} FED (2008-2013) ont largement contribué au développement économique de l'île. Cela est surtout vrai pour les infrastructures publiques et la production de biens et services publics universels comme l'adduction d'eau, l'assainissement de l'eau, l'électrification rurale ou encore la gestion des déchets. Il est à noter que dans tous ces programmes la notion de développement durable et la volonté de préservation et de valorisation de l'environnement sont souvent mentionnés et même encouragés par les instances européennes pourvoyeuses des fonds.

Ainsi, pour le X^{ème} FED les programmes principaux concernent les transports, l'environnement, le tourisme et les études et recherches sur la biodiversité.

Le fait pour Mayotte de devenir RUP lui permet d'être éligible aux fonds structurels européens qui sont beaucoup plus importants que ceux qui sont alloués dans le cadre des programmes du FED. Cela a été acté et Mayotte devrait devenir RUP de l'Union européenne au 1^{er} janvier 2014.

Il faut cependant que Mayotte s'interroge sur sa capacité à intégrer des investissements importants. En effet, Mayotte a déjà du mal à utiliser de manière effective les aides du FED, qu'en sera-t-il avec les aides beaucoup plus conséquentes des différents fonds structurels européens ?

La bonne gestion des crédits du FED et le respect des valeurs et normes européennes sont donc des préalables contraignants si Mayotte veut pouvoir bénéficier pleinement de son intégration à l'Union européenne.

L'énoncé de la liste des fonds structurels et programmes susceptibles de bénéficier à Mayotte une fois devenu RUP¹⁴⁴¹ peut faire rêver le territoire à un développement soutenu. Attention cependant à ne pas trop se reposer sur les aides publiques européennes. Il faut en effet garder à l'esprit que même si la situation actuelle de Mayotte lui permet d'être éligible à l'objectif convergence des fonds structurels, qui est le mieux doté, la situation financière de l'Europe n'est pas bonne dans la conjoncture de crise que nous vivons. La pérennité des aides européennes aux RUP n'est pas garantie à long terme.

Par ailleurs l'accession au statut de RUP oblige Mayotte à un certain nombre d'adaptations qui pourront être ressenties comme des contraintes. Notamment en ce qui concerne la liberté de circulation des biens et des services, la liberté de circulation des capitaux et la liberté de circulation des personnes. Mayotte avec l'article 349 du traité de Lisbonne pourra conserver certaines spécificités. Elle devra trouver un équilibre entre adaptation et intégration.

Il faut enfin remarquer que les politiques européennes qui concernent les RUP sont souvent axées sur des problématiques environnementales et de développement durable. Ces problématiques peuvent paraître éloignées des préoccupations des populations qui subissent de plein fouet la crise économique mondiale et la dégradation de leur pouvoir d'achat. Pour autant, si Mayotte veut optimiser son éligibilité aux différents fonds structurels européens, elle devra faire des projets qui intègrent les problématiques environnementales encouragées par l'Europe. En particulier la biodiversité, le changement climatique, la gestion intégrée de la mer ou encore l'expérimentation pour les énergies renouvelables.

¹⁴⁴¹ . FEDER, FSE, FC, FEADER, FEP, POSEIDOM, POSEI.

CHAPITRE VIII

LES CONTRAINTES GÉOPOLITIQUES

Introduction :

Le développement durable de Mayotte qui passe par sa transformation de statut de PTOM en statut de RUP pourrait être ralenti voire empêché par le différend franco comorien qui continue à exister concernant la souveraineté de ce territoire. La France et les Comores se disputent en effet la souveraineté sur l'île de Mayotte depuis l'indépendance des Comores en 1975. Cette question très politique qui empoisonne les relations franco comorienne a pour origine une interprétation divergente de la part de la France et de l'Union des Comores en ce qui concerne le droit applicable en la matière. La France considère que le TOM des Comores ayant approuvé la Constitution de 1958 au terme d'un référendum incontesté doit se conformer aux règles qui en sont issues.

L'Union des Comores considère que le référendum d'autodétermination organisé par la France n'a pas respecté le principe international d'intangibilité des frontières coloniales. Et que le décompte île par île des résultats du référendum d'autodétermination bafoue ce principe. En conséquence de quoi, Mayotte devrait être restituée par la France à l'Union des Comores.

Cet imbroglio juridique qui n'est toujours pas levé entre la France et les Comores ralentit le développement de Mayotte qui ne peut en l'état jouer un rôle décomplexé et important dans le bassin économique très prometteur que constitue l'océan indien. C'est pourquoi, le règlement définitif du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte est un objectif crucial pour Mayotte même si il peut sembler être un objectif difficile et de long terme. (Section 1 : Le règlement définitif du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte).

La place de Mayotte dans l'océan indien, ses relations avec les collectivités des pays riverains et plus éloignés comme l'Inde ou l'Afrique du sud ainsi qu'avec les organisations internationales comme la Commission de l'océan Indien doit être réfléchi dans un objectif de mise en avant du potentiel environnemental extraordinaire de l'île et de développement

durable. La France devra tenir plus compte des intérêts et du potentiel mahorais dans ses politiques qui concernent l’océan indien. Cependant, là encore le différent franco comorien sur Mayotte joue comme un frein au développement. (Section 2 : La place de Mayotte dans l’océan Indien).

SECTION I
LE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU DIFFÉREND
FRANCO-COMORIEN
SUR L'ÎLE DE MAYOTTE

En matière de droit des peuples autochtones, la convention n°169 de L'OIT, non ratifiée par la France fait référence¹⁴⁴². Elle est complétée par la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, adoptée par le Conseil des droits de l'homme en juin 2006 et par l'Assemblée générale en septembre 2007¹⁴⁴³.

Selon cette convention, Les éléments d'identification des peuples tribaux ou des peuples indigènes autochtones sont, entre autres : - Une culture, une organisation sociale, une situation économique et un mode de vie qui se distinguent de ceux du reste de la population d'un pays, notamment au niveau des modes de subsistance, de la langue etc. ; - Des traditions et coutumes qui leur sont propres et/ou un statut juridique spécial. - Une continuité historique, c'est-à-dire que ce sont des sociétés antérieures à la conquête/ colonisation ; - Des racines territoriales (leurs ancêtres habitaient déjà le pays ou la région) ; - Des institutions sociales, économiques, culturelles et politiques distinctes (ils ont conservé certaines ou toutes leurs institutions).

Sur tous ces points, la population de Mayotte 101^{ème} département français pourrait être qualifiée de peuple autochtone.

Cependant, le gouvernement français a, à plusieurs reprises marqué sa ferme opposition à toute application du concept d'autochtonie à son propre territoire¹⁴⁴⁴. En effet, cette notion serait contraire à l'article 1^{er} de la Constitution de 1958 qui dispose que « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée (...)* ». Ainsi, dans sa décision 91-290 du 9 mai 1991, la haute juridiction constitutionnelle refuse d'admettre la constitutionnalité de la qualification de « *peuple corse* », au motif que la mention d'un « *peuple corse, composante du peuple français* » est contraire à la Constitution et à la tradition constitutionnelle française, laquelle ne connaît que « *le peuple français, composé de tous les citoyens français, sans distinction d'origine, de race ou de religion* » (considérant 11)¹⁴⁴⁵.

¹⁴⁴² . *Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique, un guide sur la convention n° 169 de l'OIT*, 2009, OIT.

¹⁴⁴³ . *Déclaration des nations Unis sur les droits des peuples autochtones*, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale.

¹⁴⁴⁴ . Voir par exemple : JORF. Année 1994. N° 19 S (Q). Jeudi 12 mai 1994. N° 5436. p. 1148.

¹⁴⁴⁵ . *Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991*, commentée notamment par Louis Favoreu et Loïc Philip dans *Les Grandes décisions du conseil constitutionnel*, Editions Dalloz, 11ème édition, 2001.

Sans entrer dans les raffinements et les complications liées à la définition juridique du concept de « *peuple* »¹⁴⁴⁶, le droit à l'autodétermination repose sur le principe plus large de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces droits sont attachés même s'ils s'en distinguent sur certains aspects¹⁴⁴⁷, à la protection des minorités¹⁴⁴⁸ et commencent à émerger après la première guerre mondiale pour des populations que les puissances vainqueurs ne veulent pas ou ne peuvent pas faire bénéficier du principe des nationalités. Après la deuxième guerre mondiale, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est invoqué dans le processus de décolonisation et permet à chaque peuple de choisir librement son statut collectif. L'autodétermination, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, se confond alors avec l'accession à l'indépendance et la naissance de nouvelles nations.

Appliquer aux minorités ou aux peuples autochtones un droit à l'autodétermination n'équivaut-il pas à leur reconnaître un droit de sécession, contraire à un autre principe fondamental du droit international qui est le respect de l'intégrité territoriale et de l'unité politique des États ?

Le droit des peuples à l'autodétermination est un principe fondamental du droit international contemporain¹⁴⁴⁹. Depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies en 1945 il a constitué la base juridique et politique du processus de décolonisation.

La difficulté est qu'il n'y a pas de définition de la notion de « *peuple* » admise de manière unanime au niveau international. C'est ce qui explique peut-être le fait que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale¹⁴⁵⁰ laisse à « *l'individu concerné* » la liberté de déterminer lui-même s'il appartient à un groupe ou à des groupes raciaux ou ethniques particuliers.

En revanche, l'expert onusien Aureliu Cristescu¹⁴⁵¹ suggère, sur la base des discussions au sein de l'ONU, la définition suivante qui pourrait être utilisée pour déterminer si une entité constitue ou non un peuple apte à jouir et à exercer le droit à l'autodétermination : « *a) le terme « peuple » désigne une entité sociale possédant une évidente identité et ayant des caractéristiques propres ; b) il implique une relation avec un territoire, même si le peuple en question en avait été injustement expulsé et artificiellement remplacé par une autre population ; c) le peuple ne se confond pas avec les minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, dont l'existence et les droits sont reconnus à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ».

¹⁴⁴⁶ . Krulic, B., 2007, « Peuple et volk : réalité de fait, postulat juridique », Colloque organisé à l'Université de Nanterre en décembre 2005, *Sens Public*, revue web.

¹⁴⁴⁷ . Boev, Y., 2000, « Le droit des peuples à l'autodétermination en droit des minorités ? », *Europe en formation* n° 317 ; Karpe, Ph., 2000, « L'apport du droit international applicable aux autochtones à la résolution des conflits minoritaires », *Europe en formation* n° 317 : une distinction peut toutefois être opérée entre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – défini précisément par la décolonisation – et le droit des peuples à l'autodétermination, sujet à des interprétations nouvelles ; Christakis, Th., 1999, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La Documentation française.

¹⁴⁴⁸ . Rouland, N. ; Pierré-Caps, S. ; Poumarède, J., 1995, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, P.U.F.

¹⁴⁴⁹ . Özden, M. ; Golay, C., (élaboré par) 2012, *Le droit des peuples à l'autodétermination et à la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles sous l'angle des droits humains*, CETIM.

¹⁴⁵⁰ . Le comité pour l'élimination de la discrimination raciale est un organe composé d'experts indépendants qui surveille l'application de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciales par les États parties.

¹⁴⁵¹ . Cristescu, A., 1981, *Le droit à l'autodétermination, développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations-Unies*, ONU.

Il faut admettre qu'une confusion règne dans ce domaine, étant donné qu'il n'y a pas de définition des minorités admise au niveau international. À ce propos, les pratiques des États varient selon les pays. Certains États nient même le statut de minorités à des entités qui constituent des peuples au sein de leur nation.

Dans la très grande majorité des cas, les peuples colonisés ont choisi l'indépendance et ils se sont constitués en États souverains dans les limites des anciennes frontières coloniales (principe de l'*uti possidetis*)¹⁴⁵². L'exercice de leur droit à l'autodétermination n'est donc pas entré en conflit avec l'intégrité territoriale d'autres États souverains. Ce sont les pouvoirs coloniaux ou les occupants qui ont dû partir.

Cependant, il faut souligner que le découpage colonial avait divisé de nombreux peuples. Avec la décolonisation, ces derniers restent écartelés sur les territoires de plusieurs États. L'exemple le plus flagrant est la configuration du continent africain où les frontières étatiques sont délimitées avec une « *précision géométrique* ». À signaler ici que les nouveaux États optèrent en général délibérément pour la conservation des frontières coloniales, pour ne pas compliquer la situation, et voulurent d'emblée mettre l'accent sur l'unité africaine à construire. C'était un pari et il est encore d'actualité, comme nous le démontrent de nombreux conflits dits ethniques, attisés ou non de l'extérieur.

Cela dit, comme l'a rappelé la Cour internationale de justice dans l'affaire du Sahara occidental¹⁴⁵³, un des éléments les plus importants dans l'exercice du droit à l'autodétermination est « *l'expression libre et authentique de la volonté des populations du territoire concerné* ». Elle avait déjà exprimé cet avis dans l'affaire de la Namibie, occupée à cette époque par l'Afrique du Sud¹⁴⁵⁴.

Le cas de l'indépendance des Comores en 1975¹⁴⁵⁵ et de la volonté de l'île de Mayotte de demeurer française est particulièrement complexe au regard de la friction entre le droit des peuples à l'autodétermination et le droit à l'intangibilité des frontières coloniales. Pour mieux comprendre l'histoire de l'autodétermination des Comores¹⁴⁵⁶ et le caractère légitime ou illégitime de la volonté de l'île de Mayotte de demeurer française, il convient de rappeler les circonstances historiques qui ont conduit à l'indépendance des Comores et à l'éclatement de l'archipel et d'examiner ensuite les points de désaccord entre la France et l'Union des Comores. Ces points de désaccord, expliquent en grande partie¹⁴⁵⁷ les positions juridiques opposées adoptées par l'union des Comores et par la France à propos de Mayotte. L'Union des Comores revendique depuis 1975 le territoire qu'elle continue de nommer « *l'île*

¹⁴⁵² . Sorel, J.-M. , Medhi, R., 1994, « L'*uti possidetis* entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *Annuaire Français de droit international*, n° 40, p. 11.

¹⁴⁵³ . Vellas, P., 1978, « La diplomatie marocaine dans l'affaire du Sahara occidental », *Politique étrangère* n°4, 1978, p. 417 ; Cour internationale de justice, communiqué n° 75/10 du 16 octobre 1975.

¹⁴⁵⁴ . Cour internationale de justice, avis consultatif du 21 juin 1971.

¹⁴⁵⁵ . L'indépendance est déclarée unilatéralement par La République Fédérale Islamique des Comores le 6 juillet 1975 par Ahmed Abdallah.

¹⁴⁵⁶ . Caminade, P., 2010, *Comores-Mayotte, une histoire néocoloniale*, Agone ; Oraison, A., 2000, « Réflexion générale sur la présence française dans la zone sud-ouest de l'Océan indien et le canal de Mozambique, (les décolonisations contraires au droit international de la décolonisation : le cas des îles éparses et de Mayotte », *APOI*, XVI, 1999-2000, p. 385 ; Oraison, A., 2004, « Réflexions générales sur les perspectives de règlement du conflit franco-comorien sur l'île de Mayotte à l'aube du XXI^{ème} siècle », in, Sermet, L., Coudray, J., (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la république, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15, 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 237.

¹⁴⁵⁷ . Si l'on met de côté les idéologies très présentes dans la question de la détermination de la souveraineté sur l'île de Mayotte.

comorienne de Mayotte »¹⁴⁵⁸ en s'appuyant sur l'application du droit international public. La France soutenue par la population de Mayotte qui affiche une détermination sans faille depuis 1841 à demeurer française¹⁴⁵⁹ s'appuie sur l'application du droit constitutionnel Français. La souveraineté de la France sur l'île de Mayotte s'est récemment renforcée avec la loi du 7 décembre 2010¹⁴⁶⁰ qui a permis à Mayotte de devenir le 101^{ème} département français et le Cinquième DOM le 31 mars 2011.

Tout au long du processus de départementalisation de Mayotte, l'actuelle Union des Comores va revendiquer et revendique encore la souveraineté sur l'île de Mayotte. Deux points de friction sont particulièrement saillant et expliquent en partie les malentendus entre la France et l'Union des Comores :

-Existe-t-il un peuple comorien incluant les mahorais ? Ou bien les habitants de Mayotte peuvent-ils prétendre en tant que tel à l'autodétermination et donc choisir leur destin comme bon leur semble ?

-Cette première question détermine la seconde plus technique : fallait-il au moment du referendum d'autodétermination de 1974 sur l'indépendance des Comores considérer les résultats globalement ou îles par îles ? Cette question renvoie à une problématique plus vaste touchant à la légitimité et à la complexité de la mise en place de referendums d'autodétermination¹⁴⁶¹. (§ 1 : Les causes du différend franco comorien sur l'île de Mayotte). La réponse à ces questions permet de mieux appréhender les positions juridiques opposées de la France et de l'Union des Comores concernant Mayotte. (§2 : Les positions juridiques divergentes de la France et de l'Union des Comores sur l'île de Mayotte).

Paragraphe 1 : Les causes du différend franco comorien sur l'île de Mayotte.

Après avoir rappeler les grandes lignes de l'histoire tour à tour mêlée et distincte des Comores et de Mayotte nous pourrons mieux comprendre les principaux points de friction qui opposent La France à l'Union des Comores au sujet de l'île de Mayotte.

A/ Les circonstances historiques de l'indépendance des Comores et de la volonté de Mayotte de rester française.

Mayotte qui était française depuis 1841 a souhaité en 1974, contre le courant de l'histoire demeurer française alors que les autres îles de l'archipel des Comores : grande Comores, Mohéli et Anjouan accédaient à l'indépendance.

¹⁴⁵⁸ . Caminade, P., 2004, « La France et l'Union des Comores : saboter et protéger », *Multitudes* 3/2004 (no 17), p. 119.

¹⁴⁵⁹ . Thiellay, J.-P., 2002, « La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la république », *AJDA*, 2002, p.106.

¹⁴⁶⁰ . Loi organique n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

¹⁴⁶¹ . Cattaruzza, A., 2007, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? », *Espace politique*, 2007-3.

Il faut noter que jusqu'en 1975 date de la proclamation unilatérale de l'indépendance des Comores, l'archipel des Comores a changé plusieurs fois de statut mais qu'il n'y a jamais eu d'État des Comores qui aurait regroupé les quatre îles de l'archipel.

Par ailleurs, après l'indépendance des Comores et le rattachement de Mayotte à la France après consultation des populations, l'actuelle Union des Comores va entrer dans une grande instabilité politique conduisant à un appauvrissement économique, alors que Mayotte va connaître un processus institutionnel graduel l'amenant au statut de département français et à un rattrapage économique important.

Si l'on considère l'histoire de l'archipel des Comores jusqu'en 1975, on constate une instabilité institutionnelle qui ne permet pas de parler d'un territoire unis. Seule la période allant de 1946 à 1975 fait des Comores un ensemble uni en tant que Territoire d'Outre-Mer de la France.

Après l'indépendance de l'actuelle Union des Comores, une instabilité politique chronique va s'installer sur les trois îles constituant le nouvel État, alors que Mayotte va marcher inlassablement vers le statut de département français.

1/ L'instabilité juridique de l'archipel des Comores jusqu'en 1975.

On peut distinguer la situation statutaire avant la Constitution de 1958 de celle qui s'applique après 1958.

a/ L'archipel des Comores avant la Constitution de 1958.

L'histoire juridique, économique et politique de Mayotte a été selon l'expression de Philippe Boisadam¹⁴⁶² « *harassé par un destin implacable* » depuis que l'île aux parfums s'est déclarée francophile en 1841 (avant Nice et la Savoie, rattachées en 1860).

Le 25 avril 1841, le sultan Andriantsouli, d'origine malgache, cède l'île de Mayotte à la France, représentée par le Commandant Passot pour faire échapper l'île aux attaques venues de l'extérieur, notamment des Comores. On remarque ici que Mayotte entre dans le giron français bien avant les autres îles de l'archipel des Comores qui ne constituaient pas alors une unité politique flagrante. On peut même noter une animosité, une défiance entre les îles de l'archipel. Et remarquer que les autres îles des Comores : Grande Comores, Anjouan et Mohéli sont restées nominalement indépendantes jusqu'en 1904.

Mayotte devient alors une colonie française. L'esclavage y est aboli dès 1846¹⁴⁶³. De 1886 à 1892, soit près d'un demi-siècle plus tard, la France établit son protectorat sur les trois autres îles des Comores, l'archipel étant alors placé sous l'autorité du gouverneur de Mayotte.

¹⁴⁶² . Boisadam, P., 2009, *Mais que faire de Mayotte ? Analyse chronologique de l'affaire de Mayotte (1841-2000)*, L'Harmattan.

¹⁴⁶³ . Martin, J., 1976, « L'affranchissement des esclaves de Mayotte, décembre 1846-juillet 1847 », *Cahiers d'études africaines*, 1976, Volume 16 n° 61-62, p. 207.

Par la loi du 25 juillet 1912, la colonie de « *Mayotte et Dépendances* » est rattachée à la colonie française de Madagascar. En 1946, l'archipel des Comores obtient le statut de Territoire d'Outre-mer, ayant pour chef-lieu Dzaoudzi (sur l'île de Mayotte). La loi du 9 mai 1946 qui abroge celle du 25 juillet 1912, accorde une relative autonomie administrative et financière aux Comores, qui sont détachés de Madagascar. Puis un décret du 24 septembre 1946 érige ces îles en « *territoires d'outre-mer* ». Ce nouveau vocable va s'appliquer à l'ensemble des anciennes colonies à l'exception des « *quatre vieilles* »¹⁴⁶⁴ qui redeviennent département d'outre-mer par la loi du 19 mars 1946¹⁴⁶⁵.

Chaque île est dirigée par un administrateur, et le TOM des Comores est pourvu d'un administrateur supérieur résidant à Mayotte, mais la situation de colonie ou de dépendance n'est pas totalement abolie puisque l'administrateur demeure sous la tutelle du gouverneur de Madagascar, et que la justice et les finances comoriennes relèvent toujours de la Cour d'appel et de la trésorerie générale de la grande île¹⁴⁶⁶.

Après 1946, le droit de l'outre-mer français cesse, en principe, de s'inscrire dans le cadre de la colonisation¹⁴⁶⁷. Ainsi, le préambule de la Constitution de la IV^{ème} République du 27 octobre 1946 commence-t-il par la déclaration suivante : « *Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés (...)* »¹⁴⁶⁸. Ce texte proclame aussi : « *fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge (les populations d'outre-mer restées françaises) à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires* ».

Pour les DOM et les TOM, cette « *décolonisation avant la lettre* »¹⁴⁶⁹ repose sur le principe d'une libre administration des collectivités territoriales françaises d'outre-mer, réparties en deux catégories constitutionnelles, celle des départements d'outre-mer déjà créée par la loi du 19 mars 1946, et qui ont pour principe l'assimilation législative et celle des territoires d'outre-mer dont font partie les Comores et dont le principe est la spécialité législative.

Une rupture va se produire entre Mayotte et les trois autres îles au cours des années 1957-1958, en effet, une conséquence de la loi cadre du 23 juin 1956¹⁴⁷⁰ dite loi Defferre est le transfert de la « *capitale* » du TOM des Comores de Dzaoudzi (Mayotte) à Moroni (Grande Comores). Mayotte entame alors une véritable résistance pour se maintenir dans la République française et faire sécession de l'ensemble comorien au cas où celui-ci choisirait d'en sortir.

¹⁴⁶⁴ . Guadeloupe, Guyane Française, Martinique, Réunion.

¹⁴⁶⁵ . Après l'avoir été de manière non durable en vertu des articles 6 et 7 de la Constitution de l'an III (22 août 1795)

¹⁴⁶⁶ . Maestri, E., 1990, « Mayotte, Madagascar, la Réunion et la France depuis 1841 », *APOI*, Vol. XII, 1990-91, p. 91.

¹⁴⁶⁷ . Gohin, O., 1990, « Mayotte française : aspects internationaux, constitutionnels et militaires », *APOI*, Vol. XII, 1990-91, p. 116.

¹⁴⁶⁸ . Constitution du 27 octobre 1946.

¹⁴⁶⁹ . Maurice, P., 2001, « La position de la France et de la Communauté internationale à l'égard des îles Comores », *APOI*, XVI, 1999-2000, p. 401.

¹⁴⁷⁰ . Par le décret du 22 juillet 1957.

b/ L'archipel des Comores et Mayotte après 1958.

À l'issue du référendum du 28 septembre 1958, d'approbation de la nouvelle Constitution française, le TOM des Comores souhaite demeurer au sein de la nouvelle République et ne souhaite pas accéder à l'indépendance¹⁴⁷¹. Théoriquement le « oui » majoritaire des territoires d'outre-mer notamment celui des Comores au maintien dans la République fait que la France est, à partir de là, seule compétente pour régler les problèmes de statut des Comores par consultation démocratique au suffrage universel des populations concernées en application de l'article 53¹⁴⁷² de la Constitution. Ce point est très important pour comprendre la position de la France dans le différend juridique franco-comorien sur l'île de Mayotte.

On notera que les résultats du référendum de 1958 n'ont abouti sur le moment à aucune partition ou « *balkanisation* » de territoire en particulier dans l'archipel des Comores. À ce moment, la France avait respectée les deux grands principes de la décolonisation énoncés par les Nations Unies : le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et celui de l'intangibilité des frontières coloniales¹⁴⁷³.

Les deux principes de la décolonisation ayant été respectés, la France aurait dû solennellement affirmer dès ce moment l'incompétence de l'Assemblée générale des Nations-Unies et de son comité de décolonisation à connaître des territoires restés volontairement sous juridiction française après leur décolonisation référendaire.

Et ce d'autant plus que ces territoires qui ont voté « *oui* » au référendum de 1958, et qui n'ont demandé, dans les quatre mois qui ont suivi, ni à devenir un État autonome membre de la Communauté (comme l'on fait la quasi totalité des TOM africains et Malgache) ni à devenir un département d'outre-mer, conservent toujours la possibilité au terme d'une consultation démocratique, soit de changer de statut à l'intérieur de la République¹⁴⁷⁴, soit d'en sortir en accédant à la souveraineté, et, dans ce deuxième cas, en respectant la procédure prévue à l'article 53 de la Constitution, qui tout comme celle de la décolonisation opérée à la faveur de sa ratification, respecte les principes de la démocratie et du suffrage universel. Il aurait dû alors être clair et incontestable pour tous que seule la France est compétente pour régler les problèmes de statut de ces territoires d'outre-mer qui ont librement choisi à cette date de rester dans la République française, et donc de continuer à être administré par la Constitution et les lois françaises.

¹⁴⁷¹ . Le territoire des Comores vote oui à 97,3% des suffrages exprimés avec une participation électorale de 92,7% des votants.

¹⁴⁷² . Article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

¹⁴⁷³ . Encore que l'on puisse discuter du processus d'indépendance de la Guinée, qui a été considérée comme se séparant seule de la France, dans ses « frontières traditionnelles », alors que « les frontières héritées de la colonisation » l'englobaient dans le territoire d'outre-mer de « l'Afrique occidentale Française ».

¹⁴⁷⁴ . C'est le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon qui est resté TOM en 1958, est devenu DOM le 19 juillet 1976 et a opté pour un statut particulier de collectivité territoriale d'outre-mer en 1985 (loi du 11 juin 1985).

Le territoire des Comores ayant massivement voté « *oui* » au référendum du 28 septembre 1958 (93, 3% des suffrages exprimés, avec une participation électorale de 92, 7% de votants) et ayant choisi, dans les quatre mois qui ont suivi, de ne devenir ni un État autonome dans la Communauté, ni un département d'outre-mer est donc resté un territoire d'outre-mer régi par l'article 74 de la Constitution de 1958.

Malgré cette situation théoriquement juridiquement clarifiée par le référendum d'adoption de la Constitution de 1958, entre 1960 et 1974, les relations s'enveniment entre Mayotte et les trois autres îles. Ces dernières voulant faire sécessions de l'ensemble français et entraîner Mayotte avec elles, Mayotte souhaitant demeurer française et même raffermir ses rapports en devenant département français¹⁴⁷⁵.

2/ Accession à l'indépendance et Instabilité politique chronique de l'Union des Comores versus stabilité politique de Mayotte depuis 1975.

À partir de la laborieuse indépendance des Comores en 1975, se développe dans le nouvel État une instabilité politique chronique.

De son côté, Mayotte qui n'a pas souhaité tenter l'aventure de l'indépendance avec les autres îles de l'archipel va connaître une stabilité politique remarquable jusqu'à sa transformation en mars 2011 en département français d'outre-mer.

a/ La laborieuse indépendance des Comores.

À la suite du souhait d'accéder à l'indépendance exprimé par une résolution de la chambre des députés de Moroni en date du 23 septembre 1972, une loi du parlement français¹⁴⁷⁶, en application de l'article 53 de la Constitution organise le 22 décembre 1974 une consultation relative à l'accession du territoire français des Comores à la souveraineté internationale. Une subtilité juridique introduite par un amendement du Sénat dans la loi du 23 novembre 1974 va permettre de justifier le décompte des voix île par île et non pas globalement¹⁴⁷⁷. En effet, la loi évoque la consultation **des** populations et non de **la**¹⁴⁷⁸ population comorienne.

Le dimanche 22 décembre 1974, jour du scrutin, les habitants des îles de la Lune répondent à la question clairement posée : « *Souhaitez-vous que le territoire des Comores soit indépendant ?* ». La consultation populaire connaît une très forte participation. Globalement, l'indépendance est acceptée par 94, 56 % des suffrages exprimés dans l'ensemble de

¹⁴⁷⁵ . Said Mohamed, S. H., 2008, « Le principe d'indivisibilité de la République et le droit de certains territoires à faire sécession », *VIIème congrès français de droit constitutionnel* 25, 26, 27 septembre 2008, Atelier n° 4 : Constitutions et territoires.

¹⁴⁷⁶ . Loi n° 74-965 du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations des Comores.

¹⁴⁷⁷ . Ce qui aurait empêché de séparer le sort de Mayotte de celui des autres îles de l'archipel et aurait évité de briser « l'unité des Comores », à supposer que cette unité existe.

¹⁴⁷⁸ . C'est nous qui soulignons.

l'archipel contre 5, 44%. Comme on pouvait le prévoir, le décompte des voix « *île par île* » révèle que dans trois îles sur quatre — à Anjouan, à la Grande Comores et à Mohéli — l'acceptation avoisine les 100% des votants. Mais à l'issue d'un scrutin dont la sincérité a été contestée par les Mahorais, ces derniers se prononcent pour le statu quo — c'est-à-dire pour le maintien de leur île au sein de la République française — à la majorité substantielle des deux tiers des suffrages exprimés (63,82%).

La France par la loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 subordonne alors l'accès à l'indépendance à de nouvelles exigences : une Constitution sera élaborée dans les six mois et « *devra être approuvée, île par île* ». Elle ne s'appliquera qu'aux îles qui l'auront adoptée. À partir de ce moment le destin de Mayotte et celui des Comores se séparent.

En effet, devant ces complications juridiques, le 6 juillet 1975, la chambre des députés des Comores proclame unilatéralement l'indépendance¹⁴⁷⁹. Le gouvernement français reconnaît le 9 juillet 1975 l'indépendance des trois îles où le « *oui* » l'a emporté et il décide d'organiser une nouvelle consultation à Mayotte. Une loi du 31 décembre 1975¹⁴⁸⁰ organise cette consultation le 8 février 1976 : la population plébiscite le maintien de Mayotte au sein de la République française à 99, 4 %.

b/ Les trajectoires divergentes de Mayotte dans la République Française et des Comores indépendantes.

-Avec la loi du 24 décembre 1976¹⁴⁸¹, Mayotte se voit dotée d'un statut provisoire de Collectivité Territoriale de la République. L'ancrage de Mayotte dans la République française est réaffirmé par la loi du 22 décembre 1979¹⁴⁸² qui dispose que « *l'île de Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population* ».

Vingt et un ans plus tard, le 27 janvier 2000, un Accord sur l'avenir de Mayotte est signé au nom de l'État par le Secrétaire d'État à l'outre-mer avec le Président du Conseil Général, Younoussa Bamana et les partis politiques de l'île. Cet accord qui se propose de fixer les objectifs communs de l'État et de la Collectivité ainsi que les orientations statutaires vient conclure une longue et intense démarche de concertation et de travail.

La population de Mayotte est consultée le 2 juillet 2000 sur l'avenir institutionnel de son île. 72, 94% des électeurs ont approuvé cet accord.

La Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 dote Mayotte du statut de « *Collectivité Départementale* », et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République française et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population.

¹⁴⁷⁹ . La République des Comores est admise à l'ONU le 12 novembre 1975.

¹⁴⁸⁰ . Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.

¹⁴⁸¹ . Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

¹⁴⁸² . Loi n°79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte.

Ce nouveau statut permettra ainsi à Mayotte, d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui se rapprochera le plus possible du droit commun français et qui sera adaptée à l'évolution de la société mahoraise.

Dans le cadre de la réforme de la Constitution du 28 mars 2003¹⁴⁸³, le titre XII de la Constitution, (dont les articles 73 et 74 portant sur les départements et territoires d'Outre-Mer), a été révisé. Ainsi ultime étape de son ancrage dans la République Française, Mayotte est désormais inscrite dans la Constitution Française.

La loi organique du 21 février 2007¹⁴⁸⁴ (et le projet de loi ordinaire le complétant) portant dispositions statutaires et institutionnelles pour l'Outre-mer, prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2008, les lois et règlements en vigueur seront applicables de plein droit à Mayotte, sauf dans quelques domaines limitativement énumérés (la fiscalité, du régime social et des droits des sols, urbanisme, habitat, foncier...). Cela marque une étape supplémentaire vers l'identité législative. La loi du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte¹⁴⁸⁵ vient parachever cette évolution en faisant de Mayotte le 101^{ème} département français.

-De son côté l'évolution politique de l'actuelle Union des Comores est pendant cette période (de 1975 à aujourd'hui 2012) très chaotique¹⁴⁸⁶. D'abord État comorien de 1975 à 1978, puis République fédérale islamique des Comores de 1978 à 2001, enfin Union des Comores depuis 2001, l'archipel peine à trouver une stabilité politique qui lui permettrait de relever le défi du développement.

De nombreux coup d'États menés par des mercenaires dont Bob Denard¹⁴⁸⁷ vont ponctuer l'histoire des Comores indépendantes, contraignant la France à intervenir pour rétablir l'ordre. Ainsi, le 5 décembre 1989, la France organise l'opération Oside destinée à rétablir les prérogatives de l'état Comorien après l'assassinat de son président Ahmed Abdallah.

Par ailleurs, l'unité des Comores n'est pas bien assurée et en 1998, l'île d'Anjouan entre dans une « *crise indépendantiste* »¹⁴⁸⁸. Une seconde « *crise d'Anjouan* » a lieu en 2008 et oblige les troupes de l'Union des Comores, soutenues par l'Union Africaine et avec l'appui logistique de la France à débarquer à Anjouan pour mettre fin à la souveraineté auto proclamée du Colonel Mohamed Bacar.

Il faut enfin noter que l'Union des Comores est en proie à une corruption endémique¹⁴⁸⁹ et à un dysfonctionnement généralisé de ses institutions publiques¹⁴⁹⁰.

Il faut bien reconnaître que la situation actuelle de l'Union des Comores tant du point de vue économique que politique ne donne pas envie à Mayotte de se revendiquer comorienne.

¹⁴⁸³ . Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

¹⁴⁸⁴ . Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

¹⁴⁸⁵ . Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

¹⁴⁸⁶ . Oraison, A., 2004, « La mise en place des institutions de l'Union des Comores prévues par la Constitution du 23 décembre 2001 », *Revue Française de droit constitutionnel*, 2004/4 (n° 60), p. 771.

¹⁴⁸⁷ . Caminade, P., 2010, *Comores-Mayotte, une histoire néocoloniale*, Agone.

¹⁴⁸⁸ . Taglioni, F., 2008, « L'île d'Anjouan figure de la balkanisation de l'archipel des Comores », *EchoGéo*.

¹⁴⁸⁹ . OCDE (2011), *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles : Union des Comores*, Éditions OCDE.

¹⁴⁹⁰ . Mohamed, A. R., 2001, *Comores : les institutions d'un État mort-né*, L'Harmattan.

B/ Les points de friction entre l'Union des Comores et la France concernant Mayotte.

À partir de son indépendance, l'actuelle Union des Comores ne va pas cesser de revendiquer sa souveraineté sur Mayotte avec l'appui de l'ONU¹⁴⁹¹, de l'OUA (actuelle Union Africaine) et de la ligue Arabe.

Ses arguments portent principalement sur l'unité des Comores qui comprendrait les quatre îles de Grande Comores, Mohéli, Anjouan et Maoré (Mayotte en français). Pour les comoriens, il n'y a qu'un seul peuple comorien et les mahorais ne sont pas légitimes à demander leur autodétermination à l'extérieur de l'ensemble comorien.

Le deuxième argument porte sur les modalités de prise en compte des résultats du référendum du 22 décembre 1974. Les Comoriens considèrent que les résultats auraient dû être proclamés globalement et non île par île comme cela fut le cas conformément aux dispositions de la loi du 23 novembre 1974 amendée en dernière minute par le Sénat pour légitimer ce type de comptabilisation des résultats.

Pour les comoriens le résultat global de la consultation sur l'indépendance du 22 décembre 1974 qui donnait un résultat favorable à l'indépendance à 94, 56% des suffrages devait s'appliquer à Mayotte.

Au contraire, pour les mahorais les résultats île par île étaient les seuls valables. Et la volonté des populations de chaque île devait être considérée en tant que telle.

Ces difficultés d'interprétation des résultats du référendum d'autodétermination des populations des îles de l'archipel des Comores posent la question plus large de la difficile organisation de référendums d'autodétermination.

1/ Y-a-t-il un peuple comorien incluant la population mahoraise ?

Est-il concevable que les mahorais se considèrent comme un peuple distinct du peuple comorien ? Les mahorais sont-ils légitimes lorsqu'ils revendiquent un droit à l'auto détermination ? où bien doivent-ils obligatoirement être rattachés au peuple comorien ?

a/ La conception comorienne du peuple mahorais.

Pour les comoriens, Il existe une réalité historique commune entre les îles de l'archipel des Comores. La « *nation comorienne* » a toujours été une réalité historique fondée sur le même peuplement sans entité raciale ni attaches tribales ou ethniques, parlant la même langue courante apparentée au swahili, répandue d'un bout à l'autre de l'archipel, adoptant la même

¹⁴⁹¹ . Ainsi, 14 résolutions des Nations Unies entre 1976 et 1994 sur la question de l'île comorienne de Mayotte réaffirment la souveraineté de l'actuelle Union des Comores sur l'île de Mayotte. Notamment : Résolution 49/18 assemblée générale de l'ONU 49ème assemblée plénière, 28 novembre 1994. Pour consulter l'ensemble des résolutions : voir le site de la mission permanente de l'Union des Comores auprès des Nations Unies.

religion musulmane, du même rite shaféite et de la même école sunnite, pratiquée dans la tolérance par l'écrasante majorité des Comoriens, ayant la même histoire faite d'événements intimement imbriqués, portée avant même la colonisation, par le même système politique de chefferies ou sultanats, qui contrairement à une idée fautive, loin de passer leur temps à se faire la guerre, encourageaient, la polygamie aidant, les alliances et la procréation d'un bout à l'autre de l'archipel. Le tout régi par un système de libre circulation des biens et des personnes.

De ce point de vue, la « comorité » de Mayotte ne fait aucun doute et cette conception est renforcée par la position de l'ONU. Le Conseil de Sécurité, spécialement avec la résolution n° 376 du 17 octobre 1975, et l'Assemblée générale, avec ses résolutions n° 3385 (XXX) du 12 novembre 1975¹⁴⁹², n° 31/4 du 21 octobre 1976¹⁴⁹³, n° 49/18 du 28 novembre 1994¹⁴⁹⁴ et n° 49/151 du 23 décembre 1994¹⁴⁹⁵. La référence décisive est la résolution n° 3385 d'admission des Comores à l'Organisation des Nations-Unies. L'assemblée générale est explicite, affirmant : « *la nécessité de respecter l'unité et l'intégralité de l'archipel des Comores composé des îles d'Anjouan, de la Grande-Comores, de Mayotte et de Mohéli, comme le soulignent la résolution 3391 (XXIX) du 13 décembre 1994 et d'autres résolutions de l'assemblée générale* ».

Cette résolution rappelle que l'occupation par la France de l'île comorienne de Mayotte constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'État comorien, occupation qui viole les principes fondamentaux défendus par l'ONU et en particulier la résolution 1514 (XV) de l'assemblée générale du 14 décembre 1960 relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux qui garantit l'unité nationale et l'intégrité territoriale de ces pays.

Dans cette résolution, l'assemblée générale de l'ONU a condamné les référendums des 8 et 11 février 1976 organisés dans « l'île comorienne de Mayotte » par le gouvernement français qui sont considérés comme nuls et non avenue.

b/ La conception mahoraise du peuple mahorais.

Pour les mahorais au contraire, la situation particulière de l'archipel des Comores peut expliquer et légitimer une autodétermination île par île. En effet, si la culture, la langue et la religion sont semblables aux Comores et à Mayotte¹⁴⁹⁶, l'insularité donne à chacune de ces îles des spécificités propres.

Tout d'abord le territoire de Mayotte est facile à distinguer des autres îles du fait de l'insularité.

Ensuite, les défenseurs de Mayotte française font valoir l'argument selon lequel « *l'unité des Comores* » n'a jamais existé en dehors du statut français de TOM. Il n'y a jamais

¹⁴⁹² . Résolution n° 3385 (XXX) du 12 novembre 1975.

¹⁴⁹³ . Résolution n°31/4 du 21 octobre 1976.

¹⁴⁹⁴ . Résolution n°49/18 du 28 novembre 1994.

¹⁴⁹⁵ . Résolution n° 49/151 du 23 décembre 1994.

¹⁴⁹⁶ . Même si le plurilinguisme complique l'analyse de la situation : Laroussi, F. (sous la direction de), 2009, *Langues, identités et insularité*, Regards sur Mayotte, Publication des Universités de Rouen et du Havre.

eu d'Union politique des quatre îles avant la colonisation. Au contraire, chacune de ces îles étaient divisées en de nombreuses chefferies puis sultanats non unifiées¹⁴⁹⁷.

Enfin, pour les mahorais, la question posée n'est pas tant celle de savoir s'il existe un peuple Comorien qui inclurait la population mahoraise, mais bien plutôt celle de la possibilité pour la population mahoraise de faire sécession de l'ensemble Comorien pour demeurer dans l'ensemble français.

La doctrine Capitant est une argumentation ingénieuse développée par le professeur R. Capitant dans le Rapport qu'il a rédigé, au nom de la Commission des lois de l'Assemblée nationale dont il était le Président, sur le projet de loi organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis¹⁴⁹⁸.

Pour le grand Professeur, les territoires d'outre-mer n'ont pas perdu leur droit à la libre détermination, à l'expiration du délai de quatre mois prévu à l'article 76 de la Constitution.

Ce sont les formes d'exercice de ce droit qui se sont modifiées. Elles reposent dorénavant sur les modalités définies à l'article 53. Mais celui-ci, dans ses alinéas 1^{er} et 3^{ème}, pose deux conditions : d'une part, le vote par le Parlement d'une loi autorisant la sécession, et d'autre part, le consentement des populations intéressées¹⁴⁹⁹.

La décision du Conseil Constitutionnel du 30 décembre 1975¹⁵⁰⁰ a entériné cette conception du droit à la sécession mis en pratique par les autorités françaises dans le processus d'autodétermination de l'ancien territoire d'outre-mer des Comores.

Lors de la sécession des Comores, le Gouvernement français a fait précéder le vote de la loi autorisant la sécession des Comores par une consultation populaire. D'ailleurs, le malentendu qui a abouti à la proclamation unilatérale de l'indépendance et à la séparation de Mayotte des autres îles vient de l'interprétation de ses résultats. En effet, les résultats de la consultation populaire ont donné plus de 95% des voix en faveur de l'indépendance du territoire des Comores. Mais le décompte des voix île par île révèle que Mayotte a voté à une très large majorité contre l'indépendance. Le Parlement appelé à se prononcer sur les conséquences à tirer de la consultation populaire du territoire des Comores va se heurter à la question de l'interprétation des résultats. Faut-il tenir compte du choix exprimé île par île ou faut-il considérer les résultats globalement sur l'ensemble du territoire des Comores, avant de se résoudre à adopter la première option.

Le premier considérant de la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 est ainsi rédigé : « *Considérant que l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, dispose : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressés"* » et le considérant n° 3 et 4 précisent : « *Considérant que l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, ce terme n'ayant pas dans cet article la même signification juridique que dans l'expression territoire d'outre-mer, telle qu'elle est employée dans la Constitution ; (...) en conséquence, que cette île ne saurait sortir de la République française sans le consentement de sa propre population*

¹⁴⁹⁷ . Saïd, M., 2009, *Foncier et société aux Comores, le temps des refondations*, Karthala.

¹⁴⁹⁸ . Document n°2199. Annexe au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 30 novembre 1966 ; Maestre, J. C., 1976, « L'indivisibilité de la République et l'exercice du droit à l'autodétermination », *RDP*, 1976, p.436.

¹⁴⁹⁹ . Luchaire, F., 2000, « Le Conseil constitutionnel et la consultation de la population de Mayotte », *RJPIC*, n°3, 2000, p.247.

¹⁵⁰⁰ . Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975.

; que, dès lors, les articles premier et 2 de la loi déferée au Conseil constitutionnel font une exacte application de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution ».

Pour renforcer sa position théorique et faire taire la critique de la doctrine par rapport à l'utilisation de l'article 53¹⁵⁰¹, le Conseil Constitutionnel a fait recours au principe de libre détermination contenu dans le préambule. Ainsi, à partir de sa décision du 2 juin 1987 sur la Nouvelle-Calédonie¹⁵⁰² il s'est expressément référé au principe de libre détermination lui redonnant sa place dans le droit positif français. Le principe de la libre détermination des peuples comme cité dans le deuxième alinéa du préambule constitue avec l'article 53 alinéa 3, le fondement même du droit à la sécession¹⁵⁰³.

Ainsi, pour certains juristes, le référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 était d'une certaine manière un référendum d'autodétermination pour les territoires d'outre-mer en ce sens qu'ils avaient le choix entre voter contre le projet de Constitution et accéder immédiatement à l'indépendance ou voter en faveur de celui-ci et opter pour le statut qui leur convient au sein de la République¹⁵⁰⁴. C'est en tout cas par cette voie que la Guinée a accédé à l'indépendance. Cependant, ce principe semble avoir été posé dans le cadre de la Communauté. Sa réelle portée ne s'appréciait qu'à la mesure du choix offert aux populations d'outre-mer et à la lecture de l'ancien article premier de la Constitution supprimé par la loi constitutionnelle de 1995¹⁵⁰⁵. En effet, au terme de cet article on pouvait lire : « *La République et les territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une communauté. La communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent* ».

Toutefois, la disparition de cet article n'a pas emporté le principe de la libre détermination. Celui-ci au contraire est utilisé par le Conseil constitutionnel, comme nous l'avons dit, pour revigorer sa jurisprudence (CC déc. n°87-226 du 2 juin 1987)¹⁵⁰⁶. Il a par la suite confirmé cette jurisprudence dans ses décisions ultérieures notamment celle du 9 mai 1991 sur la Corse¹⁵⁰⁷ et celle du 4 mai 2000 sur Mayotte. Dans sa décision du 4 mai 2000¹⁵⁰⁸, le Conseil constitutionnel consacre avec force le deuxième alinéa du préambule en matière de décolonisation. On peut effectivement lire dans cette décision : « *Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958 : « En vertu de ces principes et*

¹⁵⁰¹ . Par exemple, Oraison, A., 1983, « Le droit à l'autodétermination des mahorais », *Les dossiers du Centre d'Études Administratives*, n°16, mai 1983, Centre Universitaire de la Réunion, p. 12 ; Linotte, D., 1976, « Note sur la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 », *Gazette du Palais*, 16-17, juillet 1976, p. 5.

¹⁵⁰² . Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987 ; Pavia, M.-L., 1988, « Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés », *Revue administrative*, 1988, p. 437.

¹⁵⁰³ . Said Mohamed, S. H., 2008, « Le principe d'indivisibilité de la République et le droit de certains territoires à faire sécession », *VIIème congrès français de droit constitutionnel* 25, 26, 27 septembre 2008, Atelier n° 4 : Constitutions et territoires.

¹⁵⁰⁴ . Maurice, P., 2001, « La position de la France et de la communauté internationale à l'égard des îles Comores », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, 1999-2000, p.401.

¹⁵⁰⁵ . Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'invulnérabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.

¹⁵⁰⁶ . Favoreu, L. ; Philip, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12e éd., Dalloz, 38-39, 40, pp.659-660.

¹⁵⁰⁷ . Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991.

¹⁵⁰⁸ . Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Voir, Dossier documentaire de la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, Conseil Constitutionnel ; Lemaire, F., 2000, « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public*, 2000, p. 907.

de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique » ».

2/ La difficile question des référendums d'autodétermination.

Le référendum sur l'indépendance des Comores du 22 décembre 1974 qui a conduit à l'éclatement du TOM des Comores en deux entités, l'une indépendante, l'actuelle Union des Comores, l'autre, Mayotte restant française conduit à se questionner sur la complexité et la légitimité de l'organisation de ce type de consultation.

a/ La légitimité des référendums d'autodétermination.

Le référendum connaît un renouveau avec l'affirmation du droit à l'autodétermination des peuples coloniaux¹⁵⁰⁹, notamment dans le cadre de l'ONU. Mais il faut constater que les principales mutations territoriales postérieures à la décolonisation ont ignoré totalement le référendum (réunification des deux Yémen, de l'Allemagne ; éclatement de l'URSS, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie).

En réalité, il n'y a jamais eu d'adhésion générale au plébiscite, et ses fondements en droit international public restent incertains. Ceci parce que le droit à l'autodétermination des peuples dont il est censé consacrer l'exercice est lui-même sujet à certaines incertitudes : il n'y a pas de critères objectifs permettant de déterminer les titulaires de ce droit. Il n'est pas non plus établi que le référendum soit le seul moyen par lequel un peuple doit décider de son statut. Enfin, le droit international ne règle guère la question de la délimitation du territoire à plébisciter ni de la composition du corps électoral.

Le référendum d'autodétermination trouve en revanche de solides assises dans le droit français. La France est le pays qui a le plus recouru au plébiscite d'autodétermination (plus d'une vingtaine de fois depuis la Révolution de 1789, dont plus de dix sous la Vème République). Cependant, si elle est depuis toujours favorable au plébiscite d'annexion, la France n'a adhéré au plébiscite de sécession que depuis l'arrivée au pouvoir du général De Gaulle. La France, s'en tenant à une conception volontariste du droit international, a toujours rejeté une conception objectiviste du plébiscite : tous les référendums auxquels le pays a procédé depuis 1946 ont été décidés en vertu de dispositions constitutionnelles, et non de principes élaborés par l'ONU.

Si les référendums d'autodétermination sont censés être l'expression souveraine d'un peuple sur son territoire, deux objections apparaissent aux niveaux formel et pratique¹⁵¹⁰. Au niveau formel, l'organisation d'un référendum d'autodétermination suppose de répondre à

¹⁵⁰⁹ . Cobelle, J.-F., 1996, *Référendum et droit à l'autodétermination*, Seuil, Pouvoirs, 1996 p 77.

¹⁵¹⁰ . Cattaruzza, A., 2007, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? », *Espace politique*, 2007-3.

trois questions préalables : quel peuple concerne-t-il ? Sur quel territoire ? Et finalement, par qui peuple et territoire sont-ils désignés et avec quelle légitimité ? Au niveau pratique, le principe du « *droit des peuples à disposer d'eux-mêmes* » se traduit avant et après le référendum d'autodétermination par la diffusion locale d'une idéologie nationale et territoriale et, sur le plan international, par un jeu de validations réciproques de l'ONU et de chaque État individuellement dans le cadre d'une reconnaissance bilatérale. La naissance d'un nouvel État par référendum dépend donc autant de l'issue du scrutin que de l'habileté des politiciens locaux, de l'évolution de l'acceptation internationale du principe d'autodétermination et du contexte politique mondial.

b/ Idéologie stato-territoriale versus idéologie ethno-territoriale dans le différend franco comorien sur l'île de Mayotte.

Concernant les consultations de 1974 pour l'ensemble de l'archipel des Comores et de celles de 1976 pour Mayotte seule, ces questions se posent avec une acuité toute particulière. Pour tenter d'expliquer la problématique de la sécession de Mayotte de l'ensemble comorien, il est possible de se référer à la distinction classique en science politique en matière d'autodétermination entre l'idéologie ethno-territoriale et l'idéologie stato-territoriale¹⁵¹¹.

L'union des Comores s'appuie sur une conception ethno-territoriale pour revendiquer Mayotte comme partie intégrante de la nation Comorienne. Dans cette conception, le territoire politique idéal doit rassembler tous les membres d'un même groupe ethnique. Et il n'est pas concevable de découper l'ethnie en territoires différents pour justifier un vote île par île.

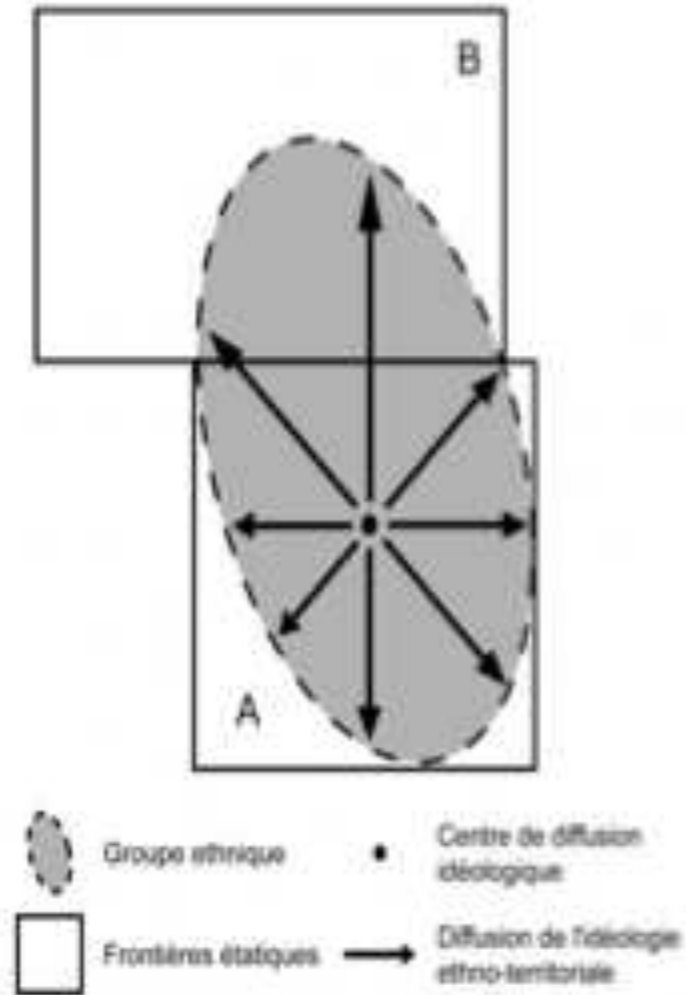
Mayotte et la France ont une autre conception de la Nation : leur logique s'inspire d'une idéologie stato-territoriale qui suppose que la souveraineté territoriale et nationale repose sur un État qui transcende les appartenances ethniques. En effet, dans le modèle français, chaque individu est reconnu comme citoyen et tous les citoyens sont égaux en droit. De ce point de vue, peu importe l'appartenance ethnique des habitants de Mayotte, et le vote île par île se justifie compte tenu de la singularité territoriale de chacune des îles de l'archipel des Comores.

Cette distinction entre idéologie ethno-territoriale et idéologie stato-territoriale rejoint la distinction faite par le politologue Jean Laponce¹⁵¹² entre le principe d'autodétermination ethno-national dans lequel le découpage ethnico-national place les frontières de manière à constituer des entités homogènes et le principe d'autodétermination territorial qui ne pose pas comme principe une adéquation des frontières aux groupes ethniques.

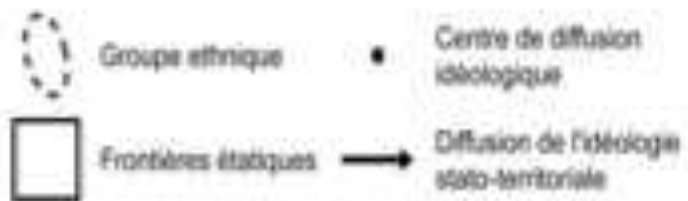
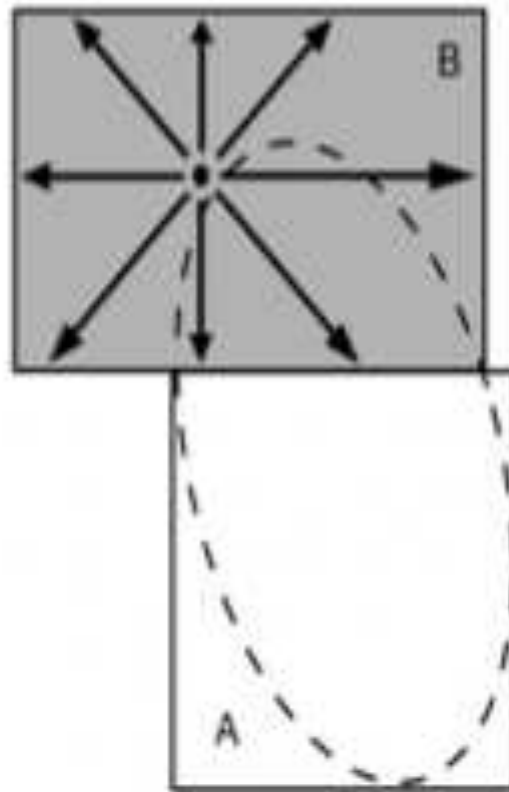
¹⁵¹¹ . Mayall, J., 1999, « Sovereignty, Nationalism and Self-Determination », *Political Studies*, XLVII, pp.474-502, and practice », *Political Geography*, n°23, 2004, pp.169-183.

¹⁵¹² . Laponce, J. A., 2001, *From Avignon to Schleswig and Beyond : Sovereignty and Referendums (working paper n°36)*, Vancouver, UBC Institute of International Relations, 28p. *Nationalism and Ethnic Politics*, vol.7, n°2, Summer 2001, pp.33-56 ; Laponce, J. A., 2004, « Turning votes into territories: boundary referendums in theory and practice », *Political Geography*, n°23, 2004, pp.169-183.

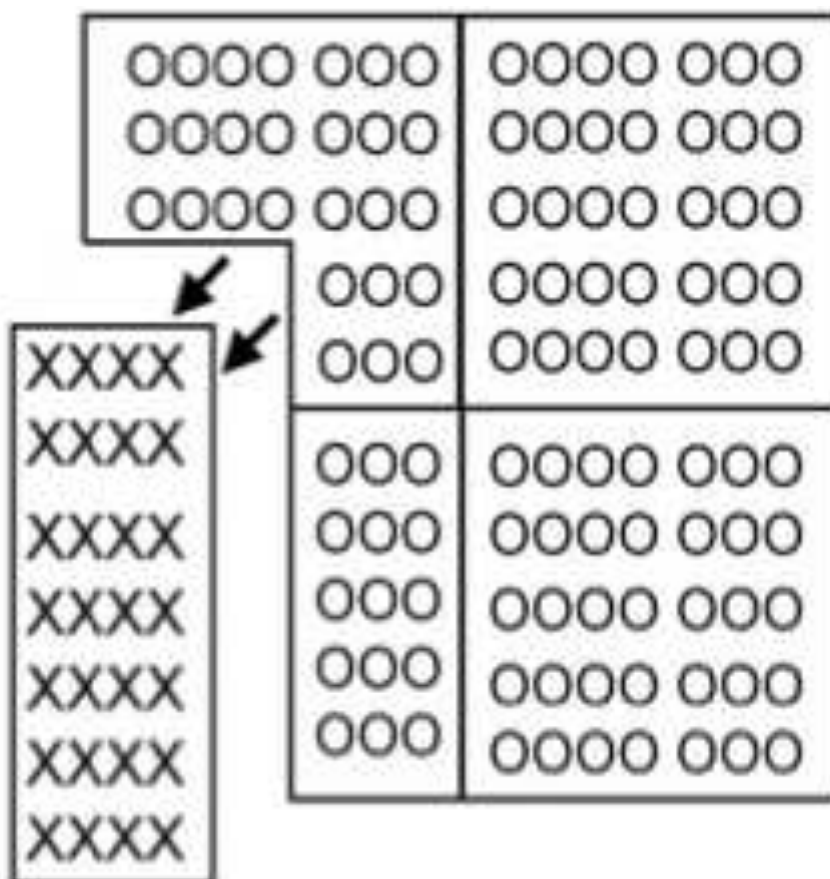
idéologie ethno territoriale



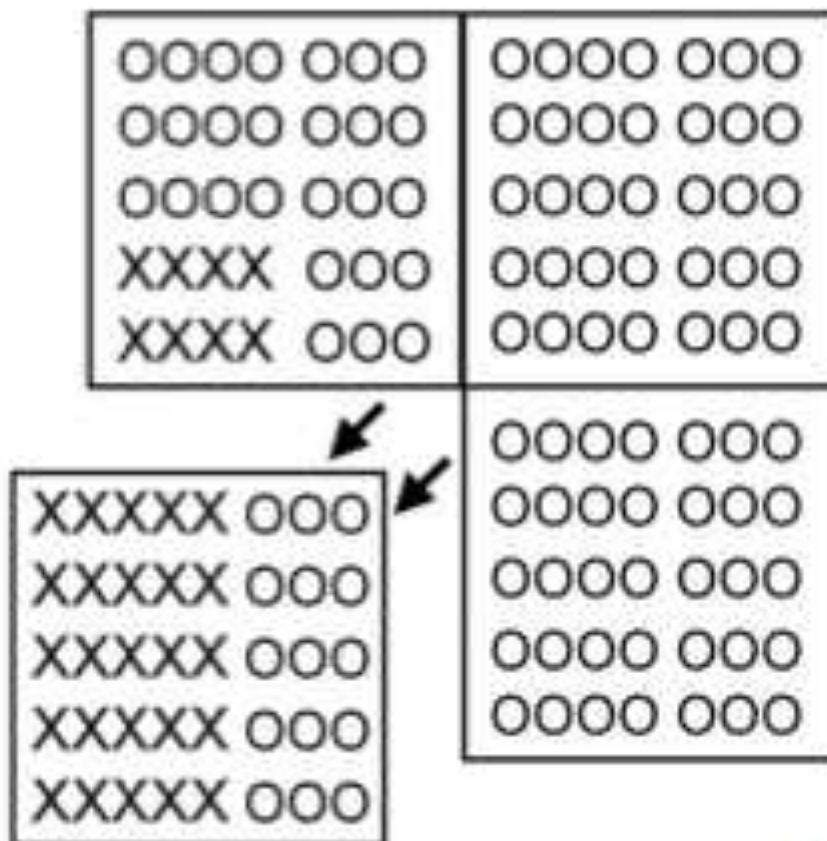
Idéologie stato territoriale



Le principe d'autodétermination ethno-national (selon le modèle des Os et des Xs de Jean Laponce)



Le principe d'autodétermination territorial (selon le modèle des Os et des Xs de Jean Laponce)



Paragraphe 2 : Les positions juridiques divergentes de la France et de l'Union des Comores sur l'île de Mayotte.

L'affaire de Mayotte illustre les difficultés qu'il y a à « contrôler », dans certaines circonstances, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁵¹³. Les Comores, devenu protectorat français à la fin du XIX^{ème} siècle, puis territoire d'outre-mer en 1946, proclament unilatéralement, comme nous l'avons vu, leur indépendance le 6 juillet 1975. Or les élus de l'île de Mayotte refusent la sécession et réaffirment le caractère français de l'île. La France acquise à l'indépendance des Comores et embarrassée par l'attachement des mahorais ne peut que respecter sa conception du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Le 8 février 1976, les mahorais sont consultés ; 99,4 % s'expriment en faveur du maintien au sein de la République française. Depuis lors, la France subit des remontrances des enceintes dominées par des pays du tiers monde : Assemblée générale des Nations unies, Organisation de l'Unité Africaine, Ligue arabe. Un dialogue de sourd s'est instauré entre la France et les Comores. La France faisant prévaloir dans son argumentation la Constitution de 1958 et son non respect par les Comores. Les Comores elles, invoquent le droit international et en appellent au respect des résolutions de l'ONU.

A/ La position Française : la Constitution du 4 octobre 1958 et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

La France considère qu'en votant « oui » au référendum pour la ratification de la V^{ème} République le 28 septembre 1958 dont la question était la suivante : « *approuvez vous la Constitution qui vous est proposée par le Gouvernement de la République ?* », le TOM des Comores acceptait la prévalence du droit français et s'engageait à le respecter en suivant notamment la procédure constitutionnelle prévue en cas de volonté sécessionniste. Pour la France, le référendum est une expression du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes. Les conséquences juridiques du vote « oui » à ce référendum font que dès lors, le TOM des Comores est censé être régi librement et volontairement par la Constitution française du 4 octobre 1958.

¹⁵¹³ . Moreau Defarges, Ph., 1993, L'organisation des Nations-Unis et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, Politique étrangère, Vol. 58 n°3, p. 659.

1/ Le référendum pour la ratification de la Constitution du 4 octobre 1958 par le TOM des Comores.

Le principe fondamental de décolonisation déjà présent dans la Constitution de 1946 est repris et renforcé avec le principe de « *libre détermination des peuples* » que le Général De Gaulle qualifiera de principe « *d'autodétermination* ».

a/ Les DOM et les TOM dans la Constitution du 4 octobre 1958¹⁵¹⁴.

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958, tout en reproduisant le schéma d'ensemble mis en place par la Constitution de 1946 (association à l'extérieur ; décentralisation à l'intérieur), se place aussi dans le prolongement de la reconnaissance des revendications d'accession à la pleine souveraineté du Viêt-Nam Nord après la guerre d'Indochine de 1946 à 1954 et de la reconnaissance des indépendances marocaine et tunisienne en 1956.

Dans le même temps la France prend acte de l'évolution politique des territoires d'outre-mer avec la loi cadre du 23 juin 1956. Cette loi fixe, en effet, à la nouvelle Constitution « *l'obligation de permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés* » ; et, dans la mesure où il renvoie expressément à celui de la Constitution précédente, le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 maintient l'exigence du « *refus de tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire* ». Ce qui signifie, le refus de tout système de colonisation parce qu'il est fondé sur l'arbitraire.

Le référendum de ratification de la Constitution du 4 octobre 1958 apparaît bien comme un choix de libre détermination des peuples notamment outre-mer. En effet, tout au long de la campagne du référendum, le Général De Gaulle donne à cette consultation une signification explicite : Choisir de rester dans la République et ultérieurement y choisir un statut ou accéder à la souveraineté et ultérieurement de s'associer éventuellement à elle au sein d'une nouvelle communauté.

b/ Le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes et à choisir leur destin.

Avec le référendum de ratification, « *le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à choisir leur destin* » est mis en œuvre par la France par le moyen qu'elle considère comme le plus démocratique.

¹⁵¹⁴ . Gohin, O., 1991, « Mayotte française : aspects internationaux, constitutionnels et militaires », *APOI*, Vol. XII, 1990-1991, p. 116.

Après le vote d'approbation de la nouvelle Constitution le 28 septembre 1958¹⁵¹⁵, Plusieurs territoires d'outre-mer choisissent le statut d'État de la Communauté. Il s'agit de Madagascar, du Soudan français, du Sénégal, du Gabon, de la Mauritanie, du Moyen-Congo, du Tchad, de l'Oubangui-Chari, de la Côte-d'Ivoire, du Dahomey, de la Haute-Volta et du Niger. La Côte française des Somalis, les Comores, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon choisissent de conserver le statut de territoire d'outre-mer de la République française.

La Constitution de 1958 ouvre également une voie aux populations qui ont accédé récemment au statut d'État. La Constitution offre deux perspectives :

-Aux États associés de l'Union française, elle offre la possibilité d'adhérer à la nouvelle communauté en tant qu'États autonomes partageant avec la République française un certain nombre de compétences ou attributs de souveraineté (diplomatie, défense, monnaie, « *communications lointaines* »).

-Aux territoires d'outre-mer de la République, elle offre la possibilité de demeurer au sein de la nouvelle République en votant oui au référendum ; en cas de vote négatif majoritaire¹⁵¹⁶, le territoire accède immédiatement à l'indépendance (c'est-à-dire à la souveraineté).

Elle ouvre en outre, pendant quatre mois, la possibilité pour chaque territoire ayant voté oui de devenir État membre de la communauté. Donc d'être à l'extérieur de la République française mais associée à elle - ou de choisir au contraire d'y être totalement assimilée, par le statut de département d'outre-mer¹⁵¹⁷.

Concernant le TOM des Comores, à ce moment, la France respecte les deux principes de la décolonisation proclamés par l'ONU : le droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes et à choisir leur destin et le principe de l'intangibilité des frontières coloniales.

À partir du vote « *oui* » des Comores à la Constitution du 4 octobre 1958 lors du référendum du 28 septembre 1958, le TOM des Comores choisit librement d'être administré par la République française et sa Constitution. Dès lors, l'assemblée générale des nations unies et son comité de décolonisation sont incompétents à connaître des territoires restés volontairement sous juridiction française après leur décolonisation référendaire. Il est à noter que sur le moment, les résultats du référendum n'ont abouti à aucune partition ou « *balkanisation* » de territoire, en particulier dans l'archipel des Comores¹⁵¹⁸.

¹⁵¹⁵ . En raison du conflit qui s'y déroulait depuis novembre 1954, seuls « les départements français d'Algérie » seront exclus de cette consultation qui a été remise à plus tard. Ce sera en février 1961 et juillet 1962 que le référendum d'autodétermination y sera organisé.

¹⁵¹⁶ . Seule la Guinée Conakry votera non et accèdera directement à la souveraineté.

¹⁵¹⁷ . Les quatre départements d'outre-mer recréés en 1946 (La Guadeloupe, la Guyane, La Martinique et la Réunion) ne se sont pas expressément vu offrir de tels choix. Ils étaient déjà considérés comme assimilés. Cependant, en cas de vote négatif majoritaire au référendum, un ancien DOM se serait vu offrir les mêmes types de choix que les TOM, mais la question ne s'est pas posée.

¹⁵¹⁸ . Encore que l'on puisse s'interroger après coup du respect ou non du principe de l'intangibilité des frontières coloniales par la Guinée. En effet, celle-ci a été considérée comme se séparant seule de la France dans ses « frontières traditionnelles » alors que les « frontières héritées de la colonisation » l'englobaient dans le TOM de « l'Afrique occidentale française ».

2/ Les conséquences juridiques des résultats du référendum de ratification de la Constitution de la Vème République.

Avec le oui majoritaire des territoires d'outre-mer et notamment celui des Comores au maintien dans la République française, la France est désormais seule compétente pour régler les problèmes de statut de ses territoires. Cependant, les conditions du référendum d'autodétermination du 22 décembre 1974 qui conduira à l'indépendance de trois des quatre îles du TOM français des Comores sera à l'origine d'un malentendu qui persiste encore aujourd'hui.

Comme analysé dans le point précédent, les constituants de 1958 ont accordé un droit d'autodétermination temporaire au TOM. Ainsi, selon J-C Maestre, « 4 mois après la promulgation de la Constitution, la République française était "indivisiblement" formée des départements, des communes et des territoires d'outre-mer " »¹⁵¹⁹.

Désormais, la Constitution est verrouillée ; au nom du principe d'indivisibilité de la République, aucun territoire ne peut plus prétendre à la sécession.

Mais, une partie de la doctrine a par la suite considéré que ce droit ne s'était pas éteint. Ainsi, sous l'influence de cette théorie, le Conseil constitutionnel consacrera un droit d'autodétermination pour les collectivités d'outre-mer françaises. L'accession à la souveraineté par un scrutin dit d'autodétermination est toujours possible en droit français en vertu de l'article 53 de la Constitution. C'est la doctrine Capitant.

a/ La doctrine Capitant¹⁵²⁰.

a1. Consécration.

Cette doctrine fut présentée pour la première fois par René Capitant devant l'Assemblée nationale le 30 novembre 1966, alors qu'il était président de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale.

Cette théorie se base juridiquement sur l'article 53 al. 3 de la Constitution de 1958 qui reprend le texte de l'art. 27 al. 2 de la Constitution de 1946.

L'article 53 dispose :

- Les traités (...) qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ;
- Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés ;
- Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

¹⁵¹⁹ . Maestre, J. C., 1976, « L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit à l'autodétermination », *RDP*, 1976-1, pages 431.

¹⁵²⁰ . René Capitant, *Juriste et homme politique français*, (1903-1970).

Cet article peut être compris comme une procédure de protection des minorités au sein d'un peuple ou d'une nation, minorités qui, convaincues de ne pas appartenir au premier souhaite pouvoir choisir son destin¹⁵²¹.

La sécession suppose la réalisation de deux étapes :

-Une délibération de tous les français (loi référendaire) ou de leurs représentants (loi parlementaire) autorisant la ratification ou l'approbation du traité (ou accord) de cession, d'échange ou d'adjonction de territoire (alinéa 1^{er}).

-Une « *consultation* » par référendum des populations intéressées (sauf si le territoire est inhabité), invitées à donner (oui ou non) leur consentement à cette cession, cet échange ou cette adjonction.

R. Capitant développe la thèse suivante. Il constate tout d'abord que les TOM ont bénéficié d'une option originaire en 1958, mais il considère que l'expiration du délai de 4 mois prévu à l'article 91 n'a pas fait disparaître le droit d'autodétermination des TOM. Il estime que seules les formes d'exercice de ce droit ont été modifiées et qu'elle reposent dorénavant sur l'article 53 al. 3 et non plus sur l'art. 76. Il affirme en effet « *qu'il est certain que l'article 53 s'applique tout aussi bien à l'hypothèse plus modeste où un territoire cesserait d'appartenir à la République française pour constituer un État indépendant* ».

Plusieurs auteurs ont rejeté cette théorie qu'ils considéraient comme une acrobatie juridique. Ils ont objecté le fait que l'article 53 appartenait au titre VI de la Constitution qui est relatif aux traités et accords internationaux. Par conséquent, ils se demandent comment le traité exigé à l'article 53 peut être signé par un État qui n'existe pas encore.

R. Capitant répond à cette critique en expliquant que « *comme cet État ne peut naître qu'avec la possession de son territoire -élément essentiel de son existence- le traité, par la force des choses, prend une forme spéciale : celle de l'acte international que constitue de la part de la France sa reconnaissance comme État. C'est cette reconnaissance qui, en droit international, opérera transfert du territoire de la France à l'État nouveau. Ainsi, l'article 53 s'applique dans le cas de sécession comme dans celui de cession* ».

Toutefois, R. Capitant assortit l'exercice du droit à l'autodétermination des TOM au respect de certaines conditions, à savoir la consultation des populations intéressées et le vote d'une loi par le Parlement autorisant la sécession.

En revanche, R. Capitant considère que le droit d'autodétermination n'appartient pas aux DOM car « *ceux-ci n'ont pas été appelés, en 1958, à manifester la volonté d'adhérer aux nouvelles institutions de la République. Ce droit d'adhésion a été expressément réservé par le préambule de la Constitution aux TOM. Le principe d'indivisibilité de la République, proclamé par l'art. 2 de la Constitution, s'applique donc aux DOM et non aux TOM* ».

La consécration de cette doctrine par le Conseil Constitutionnel survient avec l'indépendance des Comores et subséquemment le refus d'indépendance de Mayotte.

¹⁵²¹ . L'article 53 tire son origine de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 (III^{ème} République), qui a été repris en termes identiques par l'article 27 alinéa 2 de la Constitution du 27 octobre 1946 (IV^{ème} République). Cette disposition a eu primitivement pour objet de prévenir le retour à la situation imposée de force aux Alsaciens et mosellans par le traité de Francfort du 10 mai 1871, à la suite de la défaite de la France par laquelle s'est achevée la guerre franco-prussienne de 1870/71.

C'est la décision 75-59 DC du 30 décembre 1975¹⁵²² qui pose les fondements de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'autodétermination des collectivités d'outre-mer françaises. En effet, le 17 décembre 1975, le Conseil est saisi par plus de 60 députés d'un texte relatif à l'autodétermination des Comores. Il a été demandé à la population intéressée des Comores si elle souhaitait demeurer dans la République française ou obtenir son indépendance. Cette dernière se prononce globalement en faveur de l'indépendance, à l'exception de la population de Mayotte qui a souhaité à une large majorité se maintenir au sein de la République. Le législateur décide alors d'accorder l'indépendance aux Comores en amputant ce territoire de l'île de Mayotte qui restera donc partie intégrante de la République. C'est cette seconde loi qui est soumise au contrôle du Conseil constitutionnel¹⁵²³.

Les requérants ont développé une double argumentation. Ils considèrent d'une part que la loi viole le droit international public en ce qu'elle ne respecte pas l'intégrité territoriale des Comores. D'autre part, ils estiment que le texte législatif est contraire à l'article 74 de la Constitution car il met en place un nouveau statut pour l'île de Mayotte sans consultation préalable de l'assemblée territoriale, ce qui en l'espèce était impossible car cette dernière était devenue celle d'un État indépendant.

La décision repose sur 4 piliers. Tout d'abord, le Conseil exclut l'application du droit international public à la sécession d'une partie du territoire : « *Considérant que l'île de Mayotte fait partie de la République française ; que cette constatation ne peut être faite que dans le cadre de la Constitution, nonobstant toute intervention d'une instance internationale, et que les dispositions de la loi déferée au Conseil constitutionnel qui concerne cette île ne mettent en cause aucune règle du droit public international* » (considérant 6). Cette mise à l'écart du droit international s'explique par le fait que Mayotte n'est ni un territoire sous tutelle, ni un territoire non autonome, ni un territoire colonial au sens du droit français. Or le droit international ne peut s'appliquer que pour ces trois types de territoire.

Ensuite, le Conseil consacre la doctrine Capitant et l'article 53 al. 3 comme fondement constitutionnel du droit de sécession : « *Considérant que les dispositions de cette article (art.53 al. 3) doivent être interprétées comme étant applicable, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un État étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant* » (Considérant 2).

Puis, le Conseil considère que la notion de territoire énoncé à l'article 53 al. 3 ne recouvre pas la même réalité que la notion de TOM : « *Considérant que l'île de Mayotte est un territoire au sens de l'article 53, dernier alinéa, de la Constitution, ce terme n'ayant pas, dans cet article, la même signification juridique que dans l'expression TOM, telle qu'elle est employé par la Constitution* » (Considérant 3). Cette précision apportée par le Conseil permet d'éviter l'écueil de la qualification juridique de Mayotte qui à cette date était assez flou du fait de la situation politique. Mais, Mayotte n'étant pas un TOM, elle était nécessaire pour lui permettre de s'autodéterminer. Toutefois, une telle disposition ouvre la porte à l'autodétermination de territoires autres que les TOM.

¹⁵²² . Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, Journal officiel du 3 janvier 1976, p. 182, Recueil, p. 26 ; Hamon, L., Dalloz, 1976-1, jurisprudence, pages 537.

¹⁵²³ . Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.

Enfin, le Conseil considère que l'article 74 est inapplicable en l'espèce : « *Considérant que la loi n'a pas pour objet, dans aucune de ses dispositions, de définir ou de modifier l'organisation particulière d'un territoire d'outre-mer ; qu'en conséquence l'article 74 ne saurait recevoir application dans le cas de l'espèce* » (considérant 5).

a2. Évolution.

Cette décision fut critiquée par de nombreux auteurs qui la considéraient comme contraire à l'esprit des constituants de 1958. Et il est vrai que ces derniers n'avaient pas envisagé un tel droit de sécession comme en témoigne les propos tenus par Michel Debré devant l'Assemblée nationale le 28 avril 1959 : « *La transformation des TOM en États de la Communauté ne pouvait avoir lieu que dans les 4 mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Constitution. Aucune transformation en États de la Communauté, aucune sécession de la République ne sont donc constitutionnellement possibles pour les départements et territoire faisant actuellement partie de la République française* »¹⁵²⁴.

En revanche, d'autres auteurs, tel A. Boyer¹⁵²⁵, considèrent que la décision du Conseil est plutôt sage. En effet, si le Conseil avait considéré tout texte relatif à la sécession d'une partie du territoire comme inconstitutionnel, cela n'aurait pas rendu impossible toute sécession. Il était toujours possible de recourir à l'article 11 ou à l'article 89. Or, les lois référendaires ne peuvent pas être contrôlées par le Conseil. Ainsi, ce dernier, en consacrant la doctrine Capitant s'est offert la possibilité de contrôler la constitutionnalité de la sécession d'une partie du territoire. Mais la porte ouverte par cette décision obligera le Conseil constitutionnel à reconnaître le droit d'autodétermination à un nombre de plus en plus important de territoires.

Le droit à l'autodétermination des collectivités d'outre-mer françaises dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel va ensuite évoluer. Le fondement juridique passe de l'article 53 alinéa 3 de la Constitution à l'alinéa 2 du préambule de la Constitution.

La décision de 1975 fut vivement critiquée par une partie de la doctrine, notamment en ce qui concerne l'affirmation selon laquelle le territoire de l'article 53 al. 3 ne recouvre pas la même signification juridique que la notion de TOM.

Face à ces critiques, les juges ont alors tenté d'élargir le fondement juridique du droit à l'autodétermination des collectivités d'outre-mer dans la décision 87-226 DC du 2 juin 1987¹⁵²⁶ relative à la Nouvelle-Calédonie¹⁵²⁷ : « *Considérant que ces dispositions (article 53) font application aux traités et accords internationaux relevant du titre VI de la Constitution, des principes de libre détermination des peuples et de libre manifestation de leur volonté, spécifiquement prévu pour les territoires d'outre-mer, par l'alinéa 2 du préambule* » (Considérant 5).

Le Conseil fonde dès lors le droit à l'autodétermination des collectivités d'outre-mer françaises sur l'alinéa 2 du préambule de la Constitution de 1958 qui dispose qu' « *en vertu [...] de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui*

¹⁵²⁴ . http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/tables_archives/2196.asp.

¹⁵²⁵ . Boyer, A., 1998, *Le statut constitutionnel des territoires d'outre-mer et l'État unitaire*, Economica.

¹⁵²⁶ . Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987 ; Luchaire, F., 1988, Dalloz, 1988-1, jurisprudence, pages 259.

¹⁵²⁷ . Loi n°87-369 du 5 juin 1987 organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.

manifestent la volonté d'y adhérer, des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique ».

Par conséquent, le Conseil constitutionnel fait de cette disposition le fondement du principe du droit d'autodétermination tandis que l'article 53 al. 3 ne constitue plus que la modalité de mise en œuvre du principe général qu'est celui de libre détermination des peuples, réduisant de la sorte les critiques qui pouvaient être émises sur l'absence de base juridique au droit de sécession¹⁵²⁸. Ceci sera confirmé par les décisions ultérieures qui ne mentionneront même plus l'article 53 al. 3. Seul l'al. 2 du préambule sera désormais visé par le Conseil constitutionnel.

Ce changement de base juridique aura d'importantes conséquences relatives aux titulaires de ce droit et à la notion même du droit de libre détermination qui se rapprochera de la conception du principe d'autodétermination tel qu'il est entendu en droit international.

Ainsi, depuis 1987, l'idée selon laquelle le principe de libre détermination comprendrait également un principe de libre détermination statutaire des collectivités territoriales, est de plus en plus avancée. À l'issue de la décision 87-226 DC, F. Luchaire considérait effectivement que les scrutins d'autodétermination pouvait être utilisés afin de consulter les populations intéressées des territoires d'outre-mer, « *pour tout changement de statut ne postulant pas une sortie des frontières de la République* »¹⁵²⁹.

Le Conseil constitutionnel approuvera cette partie de la doctrine et consacrera, dans sa décision 2000-428 DC du 4 mai 2000¹⁵³⁰ relative à l'évolution statutaire de Mayotte¹⁵³¹, le principe permettant aux « *populations d'outre-mer intéressée* » de formuler un avis « *sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République* »¹⁵³².

Cette jurisprudence semble donc rapprocher la conception française et la conception internationale du droit d'autodétermination. Désormais, pour le Conseil constitutionnel, le principe de libre détermination n'est plus exclusivement synonyme de sécession et semble donc se conformer d'avantage au droit international qui considère que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes offre le choix entre l'indépendance, la libre association ou l'intégration à un État¹⁵³³.

a3. Primat de la Constitution sur les principes généraux du droit international.

La position prise par le Conseil Constitutionnel dans la décision 75-59 DC du 30 décembre 1975 consacre le primat du droit constitutionnel sur le droit international public dans cette affaire. Cette position spécifique va être par la suite confirmée par les deux Cours souveraines françaises : le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Dans l'arrêt *Aquarone* rendu le 6 juin 1997¹⁵³⁴, le Conseil d'État refuse d'appliquer le principe du monisme avec primat des coutumes internationales sur les lois françaises ordinaires au motif que « *ni cet article (article 55 de la Constitution de 1958) ni aucune autre*

¹⁵²⁸ . Lemaire, F., 2001, « Les évolutions du principe d'indivisibilité de la République », *RRJ*, 2001-2, pages 722.

¹⁵²⁹ . Luchaire, F., 2000, « L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (la décision 2000-435 DC du 7 décembre 2000) », *RDP*, 2000-1, pages 247.

¹⁵³⁰ . Décision n° 2000-428 DC du 04 mai 2000 ; Roux, A., 2001, Dalloz, 2001, n°22, jurisprudence, pages 1763.

¹⁵³¹ . Loi n° 2000-391 du 9 mai 2000 organisant une consultation de la population de Mayotte .

¹⁵³² . Gohin, O., 2000, « L'évolution du statut de Mayotte au sein de la République française : aspects constitutionnels », *Revue Française de droit administratif*, 2000, p. 737.

¹⁵³³ . Lemaire, F., 2000, « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *RDP*, 2000, p. 907.

¹⁵³⁴ . Conseil d'État, Assemblée, 6 juin 1997, *Aquarone*, n° 148683, Recueil Lebon, p. 439.

disposition de valeur constitutionnelle ne prescrit ni n'implique que le juge administratif fasse prévaloir la coutume internationale sur la loi en cas de conflit entre ces deux normes ». De même, dans ses arrêts *Moussa Koné* rendu le 3 juillet 1996¹⁵³⁵ et *M. Paulin* rendu le 28 juillet 2000¹⁵³⁶, le Conseil d'État fait prévaloir la Constitution sur les traités internationaux et les principes de droit international.

Le Conseil d'État va encore plus loin dans l'affirmation du primat de la Constitution sur le droit international public dans son arrêt *M. Sarran, M. Levacher et autres* rendu le 30 octobre 1998¹⁵³⁷ : « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie, la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle* ». Ainsi, les traités liant la France ont une valeur supra législative mais infra constitutionnelle.

Cette jurisprudence administrative est de surcroît entérinée par l'Assemblée plénière de la Cour de Cassation dans l'arrêt *Mlle Pauline Fraisse* rendu le 2 juin 2000. La encore, la Cour souligne que « *la suprématie conféré aux engagement internationaux par l'article 55 de la Constitution de 1958 ne s'applique pas dans l'ordre interne aux dispositions de valeur constitutionnelle* ».

b/ Le respect des conditions de mise en œuvre du droit à l'autodétermination des collectivités d'outre-mer.

Les deux conditions posées par la doctrine Capitant ont été reprises par la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

- La consultation des populations intéressées
- L'intervention du législateur et le caractère non normatif de la consultation.

b.1. Dès la décision 75-59 DC¹⁵³⁸, le Conseil constitutionnel a affirmé le caractère obligatoire de la consultation des populations intéressées. Dans le commentaire qu'il a fait de cette décision, L. Favoreu expliquait que ce « *qui importait au Conseil constitutionnel, c'était d'affirmer [...] que la procédure de sécession doit comporter la consultation des populations intéressées* »¹⁵³⁹. Cette consultation est une condition indispensable et le Conseil l'a rappelé dans sa jurisprudence postérieure en précisant les modalités d'organisation de ce scrutin.

- L'initiative de la consultation :

La décision 2000-428 DC du 4 mai 2000¹⁵⁴⁰ concernant la loi organisant une consultation de la population de Mayotte précise que « *pour la mise en œuvre des dispositions*

¹⁵³⁵ . CE, 3 juillet 1996, Moussa Koné, publié au recueil Lebon.

¹⁵³⁶ . CE, 28 juillet 2000, Paulin ; *RGDIP*, 2001, p. 240 et s., note F. Poirat, *D.* 2001, jur., p. 387, note G. Tixier, *Dr. Fiscal* 2001, p. 358, concl. J. Arrighi de Casanova.

¹⁵³⁷ . CE, 30 octobre 1998, M. Sarran, M. Levacher et autres, Publié au recueil Lebon.

¹⁵³⁸ . Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975, Journal officiel du 3 janvier 1976, p. 182, Recueil, p. 26.

¹⁵³⁹ . Favoreu, L., 1976, chronique constitutionnelle française, *RDP*, 1976-1, pages 557 et s. (décision 75-59 DC)

¹⁵⁴⁰ . Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Journal officiel du 10 mai 2000, p. 6976, Recueil, p.70.

du deuxième alinéa du préambule de la Constitution de 1958, les autorités compétentes de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées notamment sur l'évolution statutaire de leur collectivité à l'intérieur de la République » (considérant 6)¹⁵⁴¹.

Mais si cette décision rappelle bien que l'initiative de la consultation ne peut venir que des autorités compétentes de la République, elle va plus loin en admettant la constitutionnalité d'une disposition octroyant aux assemblées locales des DOM la capacité de proposer des évolutions statutaires. De ce fait, les assemblées locales peuvent désormais faire une proposition d'évolution statutaire aux autorités compétentes de la République. Ces dernières ont alors la possibilité, et non l'obligation, d'organiser une consultation.

-L'exigence de clarté et de loyauté dans la question posée :

Cette double exigence a été posée par le Conseil constitutionnel dans la décision 87-226 DC¹⁵⁴². Ce dernier estime en effet « *que la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation ; que, s'il est loisible aux pouvoirs publics, dans le cadre de leurs compétences, d'indiquer aux populations intéressées les orientations envisagées, la question posée aux votants ne doit pas comporter d'équivoques, notamment en ce qui concernent la portée de ces indications » (considérant 7).* Pour cette raison, la question posée en l'espèce sera déclarée inconstitutionnelle.

Cette jurisprudence est confirmée par la décision 2000-428 DC¹⁵⁴³. En revanche, cette fois-ci, le Conseil n'invalide pas la question posée. Il considère que la formulation de la question répond aux exigences de clarté et de loyauté, notamment en ce qui concerne les éléments essentiels du statut de collectivité territoriale prévu pour Mayotte et en ce qui concerne le caractère non normatif de la consultation.

Ce dernier point renvoie à la nature juridique du scrutin et a suscité une querelle doctrinale avant que le Conseil ne prennent finalement position.

b2. Le caractère non normatif de la consultation.

Il s'agit en fait de s'intéresser à la valeur juridique de la consultation. Deux thèses se sont opposées.

L'une considère que la consultation est un référendum et que par conséquent elle emporte décision. Dans ce cas, quelle que soit la volonté populaire qui s'exprime, il faut la respecter.

L'autre estime, conformément à la doctrine Capitant, que la consultation n'a que valeur d'un avis obligatoire. Aussi, après la consultation, le Parlement doit être saisi à

¹⁵⁴¹ . Considérant 6 : Considérant qu'aux termes du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958 : " En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique " ; que, pour la mise en oeuvre de ces dispositions, les autorités compétentes de la République sont, dans le cadre de la Constitution, habilitées à consulter les populations d'outre-mer intéressées, non seulement sur leur volonté de se maintenir au sein de la République française ou d'accéder à l'indépendance, mais également sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République ; que, toutefois, dans cette dernière éventualité, lesdites autorités ne sauraient être liées, en vertu de l'article 72 de la Constitution, par le résultat de cette consultation ;

¹⁵⁴² . Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987, Journal officiel du 4 juin 1987, p. 6058, Recueil, p. 34.

¹⁵⁴³ . Op. Cit.

nouveau soit d'un projet de loi, soit d'une proposition de loi. C'est toujours ainsi que la Constitution a été appliquée. Il est inconcevable d'assimiler une consultation à un référendum.

Le juge constitutionnel ne s'est jamais prononcé explicitement sur la question. Toutefois, il a admis la constitutionnalité des dispositions prévoyant une intervention parlementaire à l'issue du scrutin. Le Conseil constitutionnel reconnaît ainsi que ce type de consultation n'a pas la même valeur que les référendums prévus aux articles 11 et 89.

Le Conseil constitutionnel va prendre position dans la décision du 4 mai 2000 relative à l'évolution statutaire de Mayotte¹⁵⁴⁴. Ce dernier a en effet estimé que les autorités de la République ne sauraient être liées, en vertu de l'article 72 de la Constitution, par le résultat de cette consultation : « *Considérant que, (...), les autorités compétentes sont habilitées à consulter les populations d'outre-mer sur leur devenir au sein de la République et libres de définir l'objet de cette consultation ; que l'accord sur l'avenir de Mayotte signé à Paris le 27 janvier 2000, qui décrit les grandes orientations du nouveau statut de " collectivité départementale " envisagé pour Mayotte, est dépourvu de portée normative ; qu'aux termes mêmes du premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi, la population est seulement invitée à donner son " avis " sur ce document, le législateur conservant sa pleine compétence en vertu de l'article 72 de la Constitution pour déterminer le statut qui sera en définitive appliqué ; que le second alinéa de l'article 3 de la loi déferée, aux termes duquel : " Le corps électoral se prononcera à la majorité des suffrages exprimés ", ne saurait être compris comme conférant des effets de droit à la consultation ; que, par suite, doit être rejeté le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu le champ de sa propre compétence ;* » (considérant 12).

B/ La position de l'Union des Comores : l'intangibilité des frontières coloniales et les résolutions de l'ONU de 1975 à 1994.

L'Union des Comores pour revendiquer Mayotte s'appuie sur le principe international de l'intangibilité des frontières coloniales et sur une conception différente de celle de la France de la notion de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes¹⁵⁴⁵.

Les solutions au différend franco-comorien sur Mayotte paraissent difficiles ou de long terme compte tenu des positions juridiques et idéologiques opposées des deux parties.

1/ Intangibilité des frontières coloniales et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Dès les résultats du référendum du 28 septembre 1958 qui intégrait l'archipel des Comores dans la République, la lutte se radicalise entre les tenants d'une évolution vers un

¹⁵⁴⁴ . Op. Cit. ; Verpeaux, M., jurisprudence du Conseil Constitutionnel, *RFDC*, 2000, n°43, pages 549 et s. (décision 2000-428 DC).

¹⁵⁴⁵ . Oraison, A., «Réflexions générales sur les perspectives de règlement du conflit franco-comorien sur l'île de Mayotte à l'aube du XXIème siècle», in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 237.

État comorien et la résistance qui s'organise à Mayotte pour se maintenir dans la République française.

Le « *Congrès des Notables* », créé à Mayotte le 2 novembre 1958 se transforme en « *Union pour la défense des intérêts de Mayotte* » en mai 1959 et réclame déjà le statut de département pour cette île. Parallèlement, se crée le MOLINACO (mouvement de libération nationale des Comores)¹⁵⁴⁶, mouvement qui réclame l'indépendance pour la première fois en 1963 et s'installe en exil à Dar-Es-Salam¹⁵⁴⁷.

a/ Malentendu sur la conception du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes lors de l'indépendance des Comores.

Exposée dès le 6 juillet 1975 dans une déclaration adoptée à l'unanimité par la chambre des députés de Moroni¹⁵⁴⁸, la thèse immarcescible des Comores fait appel au droit international de la décolonisation élaboré en application de la Charte de San Francisco, elle-même signée et ratifiée par la France les 26 et 31 août 1945¹⁵⁴⁹.

Le contenu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est précisé dans la résolution 1514 (XV)¹⁵⁵⁰, adoptée par l'assemblée générale de l'ONU le 14 décembre 1960.

Dans sa déclaration, la chambre des députés de Moroni fait valoir que la France méconnaît en 1975 l'article 2 de la charte de la décolonisation ainsi rédigée : « *Tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel* ». Il soutient en effet qu'en matière d'émancipation des peuples colonisés, la seule condition exigée par le droit public international est « *le consentement des populations intéressées* », avant d'insister sur le fait que lors du scrutin du 22 décembre 1974, les populations de l'archipel ont manifesté à une écrasante majorité (94, 56% des suffrages exprimés) leur désir d'accéder à l'indépendance dans le respect de l'unité des Comores.

Mais le gouvernement comorien va beaucoup plus loin dans la critique. Il soutient en effet et surtout qu'en votant la loi du 31 décembre 1975¹⁵⁵¹, qui fait un sort particulier à l'île de Mayotte, le parlement français ne va pas seulement à l'encontre de l'expression donnée un an plus tôt par le peuple comorien dans son ensemble. Pour le gouvernement comorien, la France porte également atteinte au principe cardinal de l'intangibilité des frontières coloniales, également consacrée par la charte de la décolonisation dans son article 6 : « *Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité*

¹⁵⁴⁶ . Flobert, T., 1976, « Histoire et actualité du mouvement mahorais », *Revue française d'études politiques africaines*, Janvier 1976, n° 121, p. 70.

¹⁵⁴⁷ . Capitale alors de la Tanzanie voisine (aujourd'hui, la capitale de la Tanzanie est Dodoma).

¹⁵⁴⁸ . Favoreu, L. ; Maestre, J.-C., 1975, « L'accession des Comores à l'indépendance », *APOI*, 1975, Volume II, p.15.

¹⁵⁴⁹ . Charte des Nations-unies du 26 juin 1945.

¹⁵⁵⁰ . Déclaration 1514 (XV). Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Documents officiels de l'assemblée générale, quinzième session, supplément n° 2 (A/4494), appelée Charte de la décolonisation.

¹⁵⁵¹ . Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.

territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies ».

Il faut reconnaître que le terme de « *sécessionniste* » ou de « *séparatiste* » est d'un emploi difficile parce qu'ambigu. En effet, qui est sécessionniste dans cet imbroglio de la décolonisation ? Les mouvements autonomistes ou indépendantistes qui deviennent progressivement majoritaires dans les trois îles de la Grande Comores, d'Anjouan et de Mohéli, puisqu'ils souhaitent faire sécession d'avec la République française à laquelle ils appartenaient comme TOM ? Ou les Mahorais qui, pour rester français, sont prêt à faire sécession d'avec le reste de l'archipel ?

Quoi qu'il en soit, du point de vue de l'Union des Comores, En décidant que le droit à l'autodétermination peut s'exprimer d'une manière fractionnelle, c'est-à-dire en permettant à Mayotte de rester française alors que les autres îles peuvent accéder à l'indépendance à l'issue du scrutin du 22 décembre 1974, la loi française du 31 décembre 1975 consacre une conception du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes qui méconnaît le principe de l'indivisibilité des entités coloniales, c'est-à-dire une règle d'essence coutumière qui est bien antérieure à la Charte des Nations Unies¹⁵⁵².

La communauté internationale, traversée à l'époque par le courant « *tiers-mondiste* » et « *dé colonialiste* » va très tôt donner raison aux Comores contre la France.

b/ le non respect par la France du principe de l'intangibilité des frontières coloniales.

La règle de *l'Uti possidetis juris* consiste à fixer la frontière en fonction des anciennes limites administratives internes à un État préexistant dont les nouveaux États accédant à l'indépendance sont issus. Ce principe a permis l'émancipation des colonies espagnoles de l'Amérique latine au XIX^{ème} siècle dans le respect des limites administratives tracées dans cette région du monde par le Royaume d'Espagne. Ainsi compris, le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation mis en œuvre en Amérique hispanique est devenu une coutume internationale à portée universelle. C'est cette règle qui est reprise dans l'article 6 de la résolution 1415 (XV) de 1960 appelée encore Charte de la décolonisation¹⁵⁵³.

Cette règle est confirmée par la jurisprudence internationale. Ainsi, l'Arrêt du 22 décembre 1986 de la Cour de la Haye dans l'affaire « *Différend frontalier* » qui a opposé le Burkina-Faso au Mali¹⁵⁵⁴ précise que « *le but évident* » du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation est « *d'éviter que l'indépendance et la stabilité des nouveaux États ne soient mises en danger par des luttes fratricides nées de la contestation des frontières à la suite du retrait de la puissance administrative* »¹⁵⁵⁵.

Un tel principe a pour objectif d'assurer la stabilisation des frontières internationales et la sécurité juridique des nouveaux États dans la mesure ou la grande diversité ethnique,

¹⁵⁵² . Oraison, A., 1983, « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco comorien sur l'île de Mayotte », *RBDI*, 1983/2, p. 655.

¹⁵⁵³ . Op. Cit.

¹⁵⁵⁴ . Cour Internationale de Justice, Affaire du différend frontalier (Burkina-Faso/ République du Mali), Différend frontalier, arrêt, C.I.J., *Recueil* 1986, p. 554.

¹⁵⁵⁵ . Considérant 20 de l'arrêt.

sociale, linguistique et culturelle des populations des pays du tiers monde est la conséquence obligée d'une décolonisation souvent effectuée sur la base de découpages territoriaux par des puissances coloniales ignorantes de ces réalités. C'est pourquoi, même s'il peut se heurter au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, le principe de l'intangibilité des frontières coloniales doit être respecté : « À première vue en effet ce principe en heurte de front un autre, celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Mais en réalité le maintien du statu quo territorial en Afrique apparaît souvent comme une solution de sagesse visant à préserver les acquis des peuples qui ont lutté pour leur indépendance et à éviter la rupture d'un équilibre qui ferait perdre au continent africain le bénéfice de tant de sacrifices. C'est le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider progressivement leur indépendance dans tous les domaines qui a amené les États africains à consentir au respect des frontières coloniales, et à en tenir compte dans l'interprétation du principe de l'autodétermination des peuples » (considérant 25).

Cet Arrêt précise aussi la prévalence du droit international sur le droit interne dans les conflits frontaliers post coloniaux notamment dans son considérant 30 : « Une précision s'impose cependant en ce qui concerne l'application du droit français d'outre-mer. Par le fait de son accession à l'indépendance, le nouvel État accède à la souveraineté avec l'assiette et les limites territoriales qui lui sont laissées par l'État colonisateur. Il s'agit là du fonctionnement normal des mécanismes de la succession d'États. Le droit international - et par conséquent le principe de l'*uti possidetis* - est applicable au nouvel État (en tant qu'État) non pas avec effet rétroactif mais immédiatement et dès ce moment-là. Il lui est applicable en l'état, c'est-à-dire à « l'instantané » du statut territorial existant à ce moment-là. Le principe de l'*uti possidetis* gèle le titre territorial ; il arrête la montre sans lui faire remonter le temps. Ainsi le droit international ne fait-il aucun renvoi au droit établi par un État colonisateur non plus qu'à aucune règle juridique établie unilatéralement par un État quelconque ; le droit interne français (et plus particulièrement celui que la France a édicté pour ses colonies ou territoires d'outre-mer) peut intervenir, non en tant que tel (comme s'il y avait un continuum juris, un relais juridique entre ce droit et le droit international), mais seulement comme un élément de fait, parmi d'autres, ou comme moyen de preuve et de démonstration de ce qu'on a appelé le « *legs colonial* », c'est-à-dire de « l'instantané territorial » à la date critique ».

Selon l'Union des Comores et les Nations-Unies, la France en préférant la Constitution de 1958 à l'application du droit international est condamnable.

L'attitude de la France est critiquée car elle donne du mot « *territoire* » bénéficiant du droit à l'autodétermination une interprétation qui méconnaît le principe de l'indivisibilité des entités coloniales.

C'est sur la base du principe de l'intangibilité des frontières coloniales que l'ONU va admettre le 12 novembre 1975 avec sa résolution 3385 (XXX)¹⁵⁵⁶ les Comores comme une entité étatique unique composée de quatre îles : Anjouan, la Grande Comores, Mayotte et Mohéli.

Depuis l'admission des Comores à l'ONU en 1975, l'organisation mondiale condamne chaque année l'utilisation par la France du principe d'autodétermination en faveur du maintien de la « *tutelle coloniale* » à Mayotte au mépris du principe du respect de l'intégrité

¹⁵⁵⁶ . Résolution 3385 (XXX), Admission des Comores à l'organisation des Nations-Unies.

territoriale des entités coloniales¹⁵⁵⁷. Chaque fois, l'Assemblée générale de l'ONU rappelle ses résolutions 1514 (XV) du 14 décembre 1960, contenant la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, et la résolution 2621 (XXV) du 12 octobre 1970¹⁵⁵⁸, contenant le programme d'action pour l'application intégrale de la déclaration.

Il faut toutefois préciser qu'en vertu des articles 10 et 11 de la charte de San Francisco, l'organe plénier n'a en la matière que des pouvoirs limités¹⁵⁵⁹. Ses résolutions ne sont que des recommandations, c'est-à-dire des actes ayant seulement une force morale, et non des décisions ou résolutions du Conseil de sécurité¹⁵⁶⁰ pourvus de force obligatoire. Ainsi, ces résolutions ne lient pas la France en tant que destinataire et ne l'expose pas à des sanctions.

Par ailleurs, depuis 1995, la question de Mayotte est sans doute mise à l'ordre du jour de l'Assemblée générale comme par le passé. Mais à défaut d'être examinée quant au fond, elle est reportée d'année en année à la session ordinaire annuelle suivante de l'organe plénier.

Dans tous les cas, la France reste condamnée et critiquée par l'Union des Comores, les Nations-Unis, l'Union Africaine¹⁵⁶¹, la Ligue Arabe...

2/ Les solutions au différend franco comorien sur l'île de Mayotte.

Pour trouver son plein épanouissement juridique, économique, social, environnemental et culturel, Mayotte doit avec la France travailler à l'apaisement et à la disparition à moyen ou long terme du différend qui l'oppose aux îles de l'Union des Comores voisine.

Une solution facile et efficace à cet imbroglio « *géo politico juridico économique diplomatique* » qui dure depuis près de quarante ans n'est pas de l'ordre de l'évidence. Cependant, du point de vue du développement économique durable de Mayotte comme du point de vue de la préservation de l'environnement naturel de l'archipel, cet apaisement cette entente nouvelle qui pourrait naître entre la France, Mayotte, l'Union des Comores et ses Communes, îles autonomes et services déconcentrés de l'État (préfectures)¹⁵⁶² est à rechercher.

Si certaines solutions radicales paraissent inenvisageables aujourd'hui, des efforts de part et d'autre pourraient permettre une coopération fructueuse pour tous à moyen ou long terme.

¹⁵⁵⁷ . Oraison, A., 2000, « Réflexions générales sur la présence française dans la zone sud-ouest de l'Océan Indien et le canal de Mozambique (les décolonisations contraires au droit international de la décolonisation : le cas des îles éparses et de Mayotte) », *APOI*, XVI, 1999-2000, p. 385

¹⁵⁵⁸ . Résolution 2621 (XXV) du 12 octobre 1970, Programme d'action pour l'application intégrale de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays coloniaux.

¹⁵⁵⁹ . Virally, M., 1956, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire Français de droit international*, Vol. 2, 1956, p. 66.

¹⁵⁶⁰ . Lanfranchi, M.-P., 1997, « La valeur juridique des résolutions du Conseil de sécurité », *Annuaire Français de droit international*, Vol. 43, 1997, p. 31.

¹⁵⁶¹ . L'Organisation de l'unité africaine (OUA) a fonctionné de 1963 à 2002, date à laquelle elle a été dissoute et remplacée par l'Union Africaine(UA).

¹⁵⁶² . Loi n° 11-006/AU du 2 mai 2011 portant organisation territoriale de l'Union des Comores.

a/ Les solutions difficilement envisageables¹⁵⁶³.

-Dans un premier temps, il paraît difficile qu'un État, l'Union des Comores reconnaisse un droit de sécession au profit de ses entités composantes sauf à disposer dans sa Constitution, comme cela est le cas pour la France avec son article 53 d'une voie juridique le permettant. Or, l'actuelle Constitution de l'Union des Comores dont l'article 1^{er} fait de Mayotte une partie intégrante : « *L'Union des Comores est une République, composée des îles autonomes de Mwali (Mohéli), Maoré (Mayotte), Ndzuwani (Anjouan), N'gazidja (Grande Comores) (...)* » ne prévoit pas cette possibilité. Et même son article 37 qui traite de la révision de la Constitution semble interdire un tel procédé en effet, cet article dispose :

« *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de l'Union et au moins un tiers des membres de l'Assemblée de l'Union. Pour être adopté, le projet ou la proposition de révision doit être approuvé par les deux tiers du nombre total des membres de l'Assemblée de l'Union ainsi que par les deux tiers du nombre total des membres des Assemblées des Iles ou par référendum. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'unité du territoire et à l'intangibilité des frontières internationalement reconnues de l'Union ainsi qu'à l'autonomie des îles*¹⁵⁶⁴ »¹⁵⁶⁵.

Ainsi, pour permettre à Mayotte de faire juridiquement sécession de l'Union des Comores, il faudrait une révision à double détente de la Constitution de l'Union des Comores. Une première révision viendrait modifier l'article 37 et supprimerait l'interdiction de révision visant à permettre la sécession d'une partie de l'Union des Comores. Et une deuxième révision, organiserait sur le modèle de l'article 53 de la Constitution française ou selon d'autres modalités la possibilité d'une sécession d'une partie du territoire de l'Union des Comores tel que définit dans l'article 1^{er} de sa Constitution.

Dans l'état actuel des relations franco-comoriennes sur la question de Mayotte, une telle réforme de la Constitution de l'Union des Comores est difficile à envisager. L'idéologie « *pro comorienne* » qui considère que Mayotte est et sera toujours comorienne est trop forte aujourd'hui parmi les gouvernants et les ressortissants de l'Union des Comores pour qu'une telle modification de la Constitution de l'État comorien soit mise à l'ordre du jour. Mais il n'est pas interdit de penser que sur le moyen ou le long terme les idéologies et les positions juridiques puissent évoluer et permettre un tel scénario.

-La solution qui consisterait à régler le litige franco-comorien par la voie du droit international et l'intervention d'une juridiction internationale généraliste ou ad hoc semble elle aussi peu probable. En effet, la France la rejette par application du principe selon lequel nul État souverain ne peut être traîné devant le prétoire international sans son consentement¹⁵⁶⁶.

¹⁵⁶³ . Oraison, A., 2009, « Le différend franco-comorien », *Diplomatie*, n° 40, septembre-octobre 2009.

¹⁵⁶⁴ . C'est nous qui soulignons.

¹⁵⁶⁵ . Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001.

¹⁵⁶⁶ . Énoncé par les tribunaux arbitraux dès le XIX^{ème} siècle, cette règle a été confirmée au XX^{ème}, notamment par la Cour permanente de justice internationale dans un avis consultatif rendu le 23 juillet 1923 à propos de l'affaire du statut de la Carélie orientale.

La France ne souhaite pas régler cette question par la voie juridictionnelle internationale car elle sait qu'elle serait condamnée par une juridiction internationale qui ne pourrait qu'appliquer le droit international coutumier de la décolonisation et non la conception spécifique de la mise en œuvre du droit d'autodétermination externe dans le cadre de la Constitution du 4 octobre 1958.

-Enfin, le rattachement forcé de Mayotte à l'Union des Comores sans consultation de la population mahoraise, même s'il est envisagé par la dernière résolution de l'ONU du 28 novembre 1994¹⁵⁶⁷ comme par les treize autres résolutions des Nations Unies sur la question de l'île comorienne de Mayotte entre le 21 octobre 1976 et le 28 novembre 1994, n'est pas acceptable pour la France. En effet, cela constituerait une violation manifeste de l'article 53 de la Constitution qui dispose comme nous l'avons déjà évoqué : « *nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* ».

b/ Les rapprochements envisageables entre la France, l'Union des Comores, Mayotte et les subdivisions administratives de l'Union des Comores.

Il faut tout d'abord signaler que, d'un point de vue statutaire, Mayotte qui n'est qu'un département français ne peut pas traiter directement avec l'Union des Comores qui est un État. De ce point de vue les rapprochements économiques, sociaux, sanitaires, culturels, scolaires, sur les thématiques environnementales... entre l'Union des Comores et Mayotte devront se faire par le truchement de l'État français.

En revanche, il est tout à fait envisageable que Mayotte entretienne des relations directes d'entraides, de coopération, de commerce... avec des subdivisions administratives de l'Union des Comores, c'est-à-dire avec les îles autonomes de Grande Comores, d'Anjouan ou de Mohéli. De même, les Communes de Mayotte peuvent chercher des rapprochements avec les Communes de l'Union des Comores.

Malgré le différend juridique et politique qui envenime les relations franco-comorienne, il est facile de comprendre que d'un point de vue extérieur, le développement durable de Mayotte serait favorisé par un développement concomitant de la région océan indien dans son ensemble et plus particulièrement, par un développement économique durable de l'Union des Comores.

Aussi, nonobstant le différent quarantenaire entre la France et l'Union des Comores, l'intérêt des deux parties si leur objectif est l'amélioration des conditions d'existence des populations des îles de la Lune et de Mayotte est bien la collaboration dans la paix et l'entente autour de projets concrets visant au développement économique durable.

C'est ce qui était ressorti des états généraux de l'outre-mer en 2009 dans les conclusions du thème : « *quelle relation d'entente et de concorde au sein de l'océan indien* ». Il était en

¹⁵⁶⁷ . Résolution n°49/18 du 28 novembre 1994, question de l'île comorienne de Mayotte. Voir aussi la même année la résolution n° 49/151 du 23 décembre 1994 relative à l'importance, pour la garantie et l'observation effective des droits de l'homme, de la réalisation du droit des peuples à l'autodétermination et de l'octroi rapide de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.

effet prévu de promouvoir et de valoriser les relations économiques, sociales et culturelles par la voie de la coopération décentralisée et du co-développement ainsi que d'améliorer l'intégration et le rayonnement de Mayotte dans la zone océan indien.

Si l'Union des Comores a beaucoup à gagner en terme d'aide au développement dans le cadre de relations apaisées, une ouverture commerciale, culturelle, sportive... pourrait faciliter la « *normalisation* » de l'Union des Comores en tant qu'État voisin partenaire.

Moroni devrait d'abord lutter contre l'immigration clandestine vers Mayotte qui renvoie une image négative des Comores. Facteur de déstabilisation, l'afflux d'immigrés en situation irrégulière se traduit par un risque de dérive « *xénophobe* » et par l'essor d'une délinquance juvénile de survie dans une région du monde où 54% de la population a moins de vingt ans.

Les flux migratoires originaire des îles Comores sont la conséquence des difficultés de vie des ressortissants de ce Pays. L'insuffisance de structures scolaires et sanitaires aggravée par l'instabilité politique des îles voisines sont la cause essentielle des mouvements de personnes vers Mayotte.

Même si des relations privilégiées existent entre la France et l'Union des Comores et que la diplomatie française est la mieux indiquée pour asseoir des bases solides et pérennes de coopération avec cet État, Mayotte pourra accompagner des actions en faveur de la population comorienne afin d'amorcer une démarche nouvelle pour fixer les candidats à l'immigration sur leur pays d'origine.

Cette coopération, ce rapprochement entre la France, Mayotte et l'Union des Comores pourra prendre plusieurs directions avec notamment une piste sociale, une piste économique, une piste culturelle et sportive et une piste visant à mieux intégrer Mayotte dans son environnement immédiat. Ce dernier point permettrait à Mayotte de s'affirmer dans le concert des Nations de la zone Océan indien. Les idées retenus par les états généraux de l'outre-mer étaient notamment de :

« *-Sous l'impulsion de la diplomatie française, développer la recherche en matière environnementale (biodiversité marine, pêche), en matière d'éducation valorisant le patrimoine culturel commun, et en matière d'échanges commerciaux, impliquant les ambassades françaises qui y sont accréditées auprès des pays de la zone ;*

-Promouvoir l'intégration de Mayotte, en tant que membre au sein de la Commission de l'Océan Indien (COI) »¹⁵⁶⁸.

Il y a à n'en pas douter des raisons économiques et politiques qui expliquent de manière sous-jacente la volonté sans faille de Mayotte de rester française depuis 1841.

Les raisons économiques de l'attachement de Mayotte à la France s'éclairent lorsque l'on compare les PIB de l'Union des Comores et de Mayotte. En effet, celui-ci est 9 fois plus important que celui-là.

Les raisons politiques sont également très importantes : Mayotte veut être française pour être libre. La stabilité juridique, la paix et la sécurité sont mieux garanties par la démocratie française que par le système politique de l'Union des Comores.

Enfin, d'un point de vue très pragmatique, un passeport français donne des possibilités de voyager dans le monde beaucoup plus importantes qu'un passeport comorien. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles beaucoup de ressortissants de l'Union des Comores

¹⁵⁶⁸ . États généraux de l'outre-mer.

conservent la double nationalité Franco-comorienne malgré un attachement idéologique proclamé à l'Union des Comores.

Les raisons économiques et politiques qui éloignent les Mahorais des Comoriens

Les raisons objectives qui font que Mayotte veut rester française	Les raisons objectives qui font que Mayotte ne veut pas devenir comorienne
<p>Raisons politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Attachement à la France depuis 1841. -Rester libre vis-à-vis des autres îles de l'archipel. -Stabilité juridique et politique. -Paix et sécurité mieux garanties. -Possibilité de voyager dans le monde avec un passeport français. 	<p>Raisons politiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Instabilité chronique de l'Union des Comores. -Corruption généralisée. -Plus d'insécurité. -Problème de discrimination de Mayotte par les autres îles en cas d'unification. -Difficulté de voyager dans le monde avec un passeport comorien.
<p>Raisons économiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -Mayotte a un PIB 9 fois plus important que celui des Comores. -Meilleure qualité des infrastructures : écoles, collèges, lycées, routes, ports, hôpitaux... -Possibilité plus large d'aides publiques nationales et européenne. 	<p>Raisons économiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> -niveaux de vie très inférieur aux Comores -Problème du droit du travail et de l'emploi aux Comores.

Pour pouvoir envisager dans le très long terme un rapprochement volontaire et apaisé entre l'Union des Comores et Mayotte avec l'assentiment de la France, il faudrait que l'Union des Comores se rende désirable au yeux des Mahorais et qu'une coopération approfondie entre les deux États devienne une évidence. Cela passe au minimum par le développement économique de l'archipel et la consolidation des structures étatiques et politiques de l'État né en 1975.

SECTION II : LA PLACE DE MAYOTTE DANS L'OCÉAN INDIEN.

L'amélioration de la coopération régionale dans l'océan indien est un point fondamental pour le développement durable de Mayotte. Cela est vrai aussi bien dans un cadre bilatéral que dans un cadre multilatéral. De même, la protection de l'environnement de cette zone est une question large qui devrait concerner l'ensemble des États de l'océan indien.

L'océan indien est le plus petit des trois océans, mais il compte près de deux milliards d'habitants, soit le tiers de la population mondiale et il est pourvu d'importantes ressources naturelles et halieutiques.

Seul pays de l'Union européenne riverain de l'océan indien, la France est présente dans cette région au travers de trois collectivités : la Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)¹⁵⁶⁹.

Pour Mayotte comme pour les autres collectivités françaises de l'océan indien, on¹⁵⁷⁰ peut distinguer trois cercles de partenaires potentiels.

Le premier cercle se compose des pays membres de la Commission de l'Océan Indien (COI), c'est-à-dire Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles et les Comores. Il s'agit d'une organisation à dominante francophone et dont la France est membre à part entière au titre de La Réunion, mais dont Mayotte ne fait pas partie en raison de la revendication des Comores sur ce territoire. Toutefois, les relations délicates entre la France et les Comores à propos de Mayotte n'empêchent pas une coopération étroite ; ainsi, la France a-t-elle pu succéder aux Comores à la présidence de la Commission de l'océan Indien ;

Le deuxième cercle est constitué des pays africains riverains de l'océan Indien, c'est-à-dire l'Afrique du Sud, le Mozambique, la Tanzanie et le Kenya ;

Enfin, les autres pays de la région constituent le troisième cercle avec notamment, la Somalie, le Yémen, Oman, l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis, le Qatar, l'Iran, le Pakistan, l'Inde et plus lointaine, l'Indonésie et l'Australie.

L'ensemble des pays de l'océan indien sont pauvres ou « à risques » et l'on peut se demander si à terme, le développement de Mayotte ne dépendra pas dans une certaine mesure de l'enrichissement et de la stabilisation ou normalisation politique de bon nombres des pays riverains de l'océan indien. Cette question qui dépasse le cadre de cette étude s'y rattache

¹⁵⁶⁹ . Doligé, É., 2009, Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir, Rapport d'information n° 519, Sénat.

¹⁵⁷⁰ . M. Philippe Leyssene, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans l'océan Indien ; Décret du 28 juillet 2008 portant nomination d'un ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien - M. Leyssene (Philippe), Journal Officiel n° 176, 30 juillet 2008.

pourtant si l'on considère qu'une coopération sur des questions environnementales consensuelles pourrait être un commencement de dialogue et de discussion sur les nombreux problèmes de paix, de sécurité, de pauvreté, d'économie, qui rendent difficiles les avancées du développement dans cette région du monde.

Devant ces problèmes géopolitiques majeurs pour l'équilibre et la sécurité du monde, les intérêts économiques, sociaux et environnementaux de Mayotte semblent peser bien peu. En réalité, la France au travers de ses collectivités de l'océan indien et donc de Mayotte a une carte à jouer en faisant de ces collectivités des modèles et des « *diffuseurs* » de développement pour la zone indo océanique.

En même temps, comme cela a été à mainte reprise signalé, les outre-mer, et Mayotte ne déroge pas, sont en droit d'invoquer des intérêts spécifiques qui trouvent leur justification dans leur situation non seulement ultra périphérique mais aussi dans leurs identités propres qui diffèrent des standards métropolitains¹⁵⁷¹.

La nécessité d'une meilleure intégration des départements d'outre-mer dans leur environnement régional est aujourd'hui largement admise¹⁵⁷². Depuis les années 1990 ont été mis en place des moyens tant juridiques que financiers destinés à favoriser la coopération régionale menée à partir des départements d'outre-mer¹⁵⁷³. Dans ce sens, le décret du 11 avril 2001 relatif à la coopération régionale des régions et départements d'outre-mer précise les conditions de fonctionnement du comité de gestion des fonds destinés à financer les actions de coopération économique, sociale et culturelle contribuant à l'insertion de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion dans leur environnement géographique¹⁵⁷⁴.

Mayotte et les départements d'outre-mer sont confrontés à une double contrainte qui peut se transformer avec une bonne stratégie territoriale en double avantage : d'un côté, Mayotte doit voir ses intérêts spécifiques bien représentés au sein de l'État central et aujourd'hui de l'Europe, de manière à pouvoir utiliser la puissance diplomatique, juridique, militaire, économique, monétaire... de la France et de l'Europe au service de son développement durable et de celui de la Zone océan indien ; d'un autre côté, Mayotte comme les autres départements d'outre-mer doit se conformer au régime général des relations extérieures des départements d'outre-mer qui interdit ou limite fortement la coopération décentralisée. (§ 1 : Mayotte entre intégration à l'État central et à l'Europe et affirmation d'une certaine autonomie dans ses « *relations extérieures* » par le truchement de la France).

Du bon positionnement de Mayotte entre intégration à l'État central et à l'Europe et ouverture à la coopération régionale dépendront la qualité et l'intensité de son développement durable futur. Mayotte ne doit pas choisir entre les deux voies mais bien jouer sur les deux tableaux en utilisant ses statuts de département français d'outre-mer et de région ultra

¹⁵⁷¹ . Diémert, S., 2008, « La représentation des intérêts d'outre-mer au sein des États membres : le cas français », Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 231.

¹⁵⁷² . Ndiaye, P., 1999, « Le régime général des relations extérieures des départements d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J.-F., (sous la direction de), 1999, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 75.

¹⁵⁷³ . Par exemple, pour les départements français d'Amérique, le décret n° 90-655 du 18 juillet 1990 relatif à la coopération Caraïbes-Guyanes (JORF, Lois et décrets, 26 juillet 1990, p. 8964) modifié par le décret 96-449 du 23 mai 1996 (JORF 26 mai 1996, p. 7853) ; Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif à la coopération régionale des régions et départements d'outre-mer, Journal Officiel n° 89, 14 avril 2001.

¹⁵⁷⁴ . Verpeaux, M. ; Connétable F. ; Lérique, F., 2002, « Chronique législative et réglementaire », in, *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, 2002, L'organisation territoriale de la France, demain, p. 303.

périphérique de l'Europe pour assoir et consolider sa place dans l'océan indien. (§2 : L'insertion effective de Mayotte dans son environnement régional immédiat).

Paragraphe 1 : Mayotte entre intégration à l'État central et à l'Europe et affirmation d'une certaine autonomie dans ses « relations extérieures » par le truchement de la France.

Le département français d'outre-mer de Mayotte est pleinement intégré à l'État central. Il sera partie intégrante de l'Europe au 1^{er} janvier 2014¹⁵⁷⁵. De ce point de vue, Mayotte doit valoriser une double appartenance à la fois à l'État français et à l'Europe et en même temps s'affirmer comme un territoire africain dans l'océan indien avec par la force des choses et de façon naturelle des « relations extérieures » avec les pays riverains de cette zone géographique. Ainsi Mayotte comme les autres collectivités d'outre-mer doit veiller dans un objectif de développement durable non seulement à ce que ses intérêts spécifiques soient considérés de la meilleure façon par l'État central et l'Europe mais aussi à ce que le régime général des relations extérieures des départements d'outre-mer soit adapté à son cas particulier, notamment eu égard à son histoire mouvementée avec l'Union des Comores mais aussi aux spécificités des économies de l'océan indien.

A/ La représentation des « intérêts propres » de Mayotte au sein de l'État.

Avant de détailler les modalités selon lesquelles cette représentation est organisée et de pointer les conséquences de cette représentation sur la protection et la promotion des « intérêts d'outre-mer », il convient de rappeler quels sont les fondements constitutionnels de la représentation des intérêts d'outre-mer et par là de Mayotte¹⁵⁷⁶.

1/ les fondements constitutionnels de la représentation des « intérêts d'outre-mer ».

Le système constitutionnel français sans traiter de manière particulière le département de Mayotte va permettre la promotion et la représentation des intérêts spécifiques de l'outre-mer au sein de l'intérêt général de la République¹⁵⁷⁷.

¹⁵⁷⁵ . Discours de Monsieur le Président du Conseil généra de Mayotte, Daniel Zaïdani, IIème Forum des régions ultra périphériques: ensemble vers l'Europe 2020, 2-3 Juillet, Bruxelles, Bâtiment Charlemagne, 2 Juillet 2012.

¹⁵⁷⁶ . Picano, M., 2002, La perception de l'outre-mer français par l'État : vers la fin des paradoxes, Mémoires, IEP, Université de droit d'économie et des sciences d'Aix-Marseille.

¹⁵⁷⁷ . Thiellay, J.-Ph., 2007, *Droit des outre-mer*, Dalloz.

a/ Les notions « *d'intérêt* » et de « *représentation* » de l'outre-mer dans la Constitution.

Le mot « *intérêt* » apparaît à trois reprises dans la Constitution et le bloc de constitutionnalité : dans le préambule de la Charte de l'environnement de 2004 sont évoqués les « *intérêts fondamentaux de la Nation* » ; dans l'article 72 alinéa 6 de la Constitution sont évoqués les « *intérêts nationaux* » dont le représentant de l'État dans les collectivités territoriales est chargé du respect, tandis que l'article 74 alinéa 1^{er} mentionne les « *intérêts propres des collectivités d'outre-mer* » dont il fixe le régime.

Le concept de représentation apparaît pour sa part à quatre reprises dans le bloc de constitutionnalité : aux articles 6 et 14 de la déclaration de 1789¹⁵⁷⁸ et aux articles 3¹⁵⁷⁹ et 24¹⁵⁸⁰ de la Constitution de 1958¹⁵⁸¹.

Enfin, « *l'outre-mer* » apparaît dans le second alinéa du préambule et dans une dizaine d'article de la Constitution¹⁵⁸².

Au-delà de la seule mention des termes « *intérêts propres* » de l'outre-mer dans la Constitution ou dans les textes juridiques de degré moindre, l'outre-mer semble bien occuper une place particulière au sein de la République. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003¹⁵⁸³ a clarifiée la distinction qui était faite entre le « *peuple français* » et les « *peuples d'outre-mer* » notamment dans la décision du Conseil Constitutionnel du 9 mai 1991 sur le statut de la Corse¹⁵⁸⁴.

Il reste cependant que l'article 72-3 alinéa 1^{er} de la Constitution reconnaît désormais l'existence au sein du peuple français des « *populations d'outre-mer* ». Dans cet article, Mayotte est expressément cité comme faisant partie intégrante de la République : « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.*

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités (...) ».

Cette mention constitutionnelle particulière des seules populations d'outre-mer semble impliquer que ces dernières sont légitimes à faire prévaloir des intérêts spécifiques au sein des intérêts plus larges de la République¹⁵⁸⁵.

¹⁵⁷⁸ . Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

¹⁵⁷⁹ . « La souveraineté nationale s'exerce par ses représentants ».

¹⁵⁸⁰ . « Le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République ».

¹⁵⁸¹ . Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁵⁸² . Les articles 13, 72, 72-3, 72-4, 73, 74, 74-1, 75, 76 et 77.

¹⁵⁸³ . Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF n°75 du 29 mars 2003 page 5568

¹⁵⁸⁴ . Op. Cit.

¹⁵⁸⁵ . Sueur, J.-P. ; Cointat, Ch. ; Desplan, F., 2012, Rapport d'information n° 675, Mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, Sénat.

b/ « Intérêts particuliers de Mayotte » et indivisibilité de la République¹⁵⁸⁶.

b1. Compte tenu du principe de l'indivisibilité de la République, les intérêts d'outre-mer ne peuvent être représentés que dans les conditions du droit commun¹⁵⁸⁷. En effet, avec la disparition de l'Union française¹⁵⁸⁸, puis de la communauté¹⁵⁸⁹, les intérêts d'outre-mer ne font plus l'objet d'une représentation spécifique crypto ou para fédérale, au sein d'une assemblée constitutionnelle dédiée à cette fin, comme le furent l'assemblée de l'Union française ou le Sénat de la communauté¹⁵⁹⁰.

L'unité et l'indivisibilité de la République conduisent à interdire de « *diviser la souveraineté nationale, à la fois dans son contenu interne et dans son assise territoriales* »¹⁵⁹¹. Comme l'exprimait parfaitement Georges Burdeau, il ne peut exister qu'une seule souveraineté républicaine : « *parce qu'elle réside dans la collectivité envisagée globalement, sans qu'il soit tenu compte de la diversité des aspirations locales ou de la variété des tendances des multiples groupements secondaires qu'englobe la société politique* »¹⁵⁹².

En ce sens, le principe d'indivisibilité s'oppose à ce que le législateur confère aux collectivités territoriales un statut d'autonomie interne trop développé qui ouvrirait la voie à des rapports de type fédéral au sein de la République¹⁵⁹³. Comme le soulignait Léon Duguit : « *il résulte... de l'indivisibilité de la souveraineté et de la République qu'aucune collectivité ne peut être investie d'une quote-part de la souveraineté et que le fédéralisme, contradictoire avec la nature même de la souveraineté, est contraire aux principes essentiels du droit public français* »¹⁵⁹⁴.

Dans ce cadre, la décentralisation ou les « *intérêts spécifiques des outre-mer* » ne sauraient conduire à accorder aux collectivités territoriales un pouvoir normatif autonome qui pourrait s'exprimer de manière spontanée sans habilitation préalable du législateur.

La reconnaissance expresse par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, du pouvoir réglementaire local¹⁵⁹⁵ n'a rien changé de ce point de vue.

Les collectivités territoriales restent en principe incompétentes pour exercer un pouvoir réglementaire sur le fondement direct de l'article 72 de la Constitution. Celui-ci ne peut se déployer sans intervention préalable d'une loi le prévoyant expressément ou attribuant aux collectivités des compétences qui l'impliquent nécessairement.

¹⁵⁸⁶ . Stirn, B., 2011, « L'outre-mer dans la République », Colloque organisé au Sénat par le Cercle pour l'excellence des originaires d'outre-mer : Outre-mer et devise républicaine, 29 avril 2011.

¹⁵⁸⁷ . Lemaire, F., 2012, « L'outre-mer, l'unité et l'indivisibilité de la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012/2, n° 35, p. 95.

¹⁵⁸⁸ . Titre VIII de la Constitution du 27 octobre 1946.

¹⁵⁸⁹ . Titre XII de la Constitution du 4 octobre 1958 dans sa numérotation d'origine.

¹⁵⁹⁰ . Diémert, S., 2008, « La représentation des intérêts d'outre-mer au sein des États membres : le cas français », Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 231.

¹⁵⁹¹ . Fabre, M.-H., 1982, « L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité ? fiction ? », *RDV*, 1982, p. 607.

¹⁵⁹² . Burdeau, G., 1967, *Traité de science politique t. 2*, LGDJ, p. 352.

¹⁵⁹³ . Roux, A., 2005, « Constitution de 1958, l'unité », Institut d'études politiques, Aix-Marseille.

¹⁵⁹⁴ . Duguit, L., 1928, *Traité de droit constitutionnel*, Broccard, p. 120.

¹⁵⁹⁵ . Article 72 alinéa 3 C.

L'unité du pouvoir normatif primaire se trouve garantie notamment par le contrôle exercé par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales, qui constitue une exigence constitutionnelle dont le respect s'impose au législateur¹⁵⁹⁶.

La seule véritable atteinte qui mérite d'être signalée est celle résultant du statut transitoire de la Nouvelle-Calédonie, lequel institue dans certaines matières un pouvoir législatif propre à cette collectivité s'exprimant sous forme de « *lois du pays* », susceptibles d'être déferées au Conseil constitutionnel (loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 et loi organique du 19 mars 1999)¹⁵⁹⁷.

b2. Il faut ici souligner concernant plus particulièrement Mayotte que la réponse du Conseil d'État qui estime non justifiées deux questions prioritaires de constitutionnalité sur des obligation de quitter le territoire français de la métropole vers le département de Mayotte semblent nuancer ou préciser le principe de l'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi.

Ainsi, dans l'affaire n° 345661 du 4 avril 2011¹⁵⁹⁸, le Conseil d'État précise :
« Considérant que l'article L. 111-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile dispose : Le présent code régit l'entrée et le séjour des étrangers en France métropolitaine, dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon ; il régit l'exercice du droit d'asile sur l'ensemble du territoire de la République ; ses dispositions s'appliquent sous réserve des conventions internationales. Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte (...) demeurent régies par les textes ci-après énumérés : / 1° Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte (...) ;

qu'aux termes de l'article L. 111-3 du même code : au sens des dispositions du présent code, l'expression en France s'entend de la France métropolitaine, des départements d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon. ;

qu'il résulte de ces dispositions que les conditions d'entrée et de séjour d'un étranger à Mayotte ne sont pas régies par les règles de droit commun posées par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile mais sont soumises aux règles spécifiques issues de l'ordonnance du 26 avril 2000 ;

que les titres délivrés pour l'entrée et le séjour à Mayotte en application de cette ordonnance n'autorisent pas leurs détenteurs à entrer et séjourner en France métropolitaine ; que les étrangers séjournant à Mayotte et désirant se rendre en France métropolitaine sont tenus de solliciter à cette fin la délivrance d'un titre d'entrée ou de séjour en application des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Considérant que Mme A soutient, pour contester le refus de titre de séjour et l'obligation de quitter le territoire français métropolitain dont elle a fait l'objet, que les dispositions des articles L. 111-2 et L. 111-3 sont contraires à la liberté d'aller et venir ainsi qu'au principe d'égalité devant la loi, en tant qu'elles soumettent l'étranger résidant régulièrement à Mayotte en vertu d'un titre délivré en application de l'ordonnance du 26 avril 2000, et

¹⁵⁹⁶ . Décision 82-137 DC du 25 février 1982 ; déc. 96-373 DC du 9 avril 1996 ; déc. 94-335 DC du 21 janvier 1994.

¹⁵⁹⁷ . Faberon, J.-Y. ; et Agniel, G., 2000, (sous la direction de) , *La souveraineté partagée en Nouvelle Calédonie et en droit comparé*, La documentation française.

¹⁵⁹⁸ . Conseil d'État n° 345661, Publié au recueil Lebon.

désirant entrer et séjourner en France métropolitaine, à l'obtention d'un visa ou d'un titre délivré en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Considérant, en premier lieu, que le régime de l'entrée et du séjour des étrangers défini par les dispositions contestées tend à prendre en compte une situation particulière tenant à l'éloignement et à l'insularité de cette collectivité, ainsi qu'à l'importance des flux migratoires dont elle est spécifiquement l'objet et aux contraintes d'ordre public qui en découlent ; que les étrangers séjournant à Mayotte peuvent obtenir, sans aucune distinction en fonction de leurs origines, un titre d'entrée ou de séjour en France métropolitaine dans les conditions de droit commun ; que par suite, Mme A et Mme B ne sont pas fondées à soutenir que méconnaîtrait le principe d'égalité la circonstance que le titre d'entrée et séjour délivré à un étranger pour séjourner à Mayotte ne l'autorise pas à entrer et séjourner également en France métropolitaine ;

Considérant, en second lieu, que l'État est en droit de définir des conditions d'admission des étrangers sur son territoire, sous réserve des engagements internationaux de la France et du respect des principes à valeur constitutionnelle ; qu'en prévoyant l'octroi d'un titre d'entrée ou de séjour spécifique à la collectivité de Mayotte, ne dispensant pas son titulaire de solliciter un titre d'entrée ou de séjour en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour accéder à la métropole, le législateur n'a pas porté à la liberté d'aller et venir reconnue aux étrangers séjournant régulièrement sur le territoire une atteinte disproportionnée ».

De même, dans l'affaire n° 347322 du 1^{er} juillet 2011¹⁵⁹⁹ : « Considérant que Mlle A soutient que les dispositions de l'article L. 111-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont contraires aux principes d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi ;

Considérant, d'une part, que le principe d'indivisibilité du territoire n'est pas, par lui-même, au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution, au sens de son article 61-1¹⁶⁰⁰ ;

Considérant, d'autre part, que le régime de l'entrée et du séjour des étrangers qui résulte des dispositions contestées tend à prendre en compte une situation particulière tenant à l'éloignement et à l'insularité de la collectivité de Mayotte, ainsi qu'à l'importance des flux migratoires dont elle est spécifiquement l'objet et aux contraintes d'ordre public qui en découlent ; que les étrangers séjournant à Mayotte peuvent par ailleurs obtenir un titre d'entrée ou de séjour en France métropolitaine dans les conditions de droit commun ; que par suite, Mlle A n'est pas fondée à soutenir que méconnaîtrait le principe d'égalité devant la loi la circonstance que le titre d'entrée et de séjour délivré à un étranger résidant à Mayotte ne l'autorise pas à entrer et séjourner également en France métropolitaine ».

¹⁵⁹⁹ . Conseil d'État n° 347322.

¹⁶⁰⁰ . C'est nous qui soulignons.

2/ Modalités et aspects fonctionnels et procéduraux de la représentation des « intérêts d'outre-mer »¹⁶⁰¹.

De manière générale pour les outre-mer comme pour les autres collectivités territoriales, en plus de la représentation nationale incarnée par un ministre chargé des outre-mer et des représentants au sein des assemblées parlementaires et du conseil économique social et environnemental, la démocratie locale s'exerce par la désignation de conseils élus à chaque niveau d'administration territoriale (la commune, le département, la région ou collectivité d'outre-mer) dont l'exécutif n'est pas seulement un administrateur local mais se voit investi d'un rôle politique local déterminant. Au-delà d'une stricte représentation institutionnelle, les intérêts d'outre-mer trouvent à s'exprimer dans un ensemble de règles procédurales, tant au niveau de l'exercice de la fonction normative que dans les instances juridictionnelles.

a/ La représentation des intérêts de Mayotte dans la République.

De manière classique la représentation des collectivités d'outre-mer se fait à la fois au sein de l'exécutif central de la République avec un ministre chargé de l'outre-mer, au sein des assemblées du parlement et du Conseil économique social et environnemental et au sein des institutions locales.

La composition du gouvernement a toujours comporté, depuis la III^{ème} République, un ministre en charge de l'outre-mer. Le membre du gouvernement hébergé rue Oudinot est au sein de l'exécutif un agent de représentation des intérêts outre-mer. Même s'il est d'abord celui qui met en œuvre et qui détermine la politique gouvernementale dans les territoires considérés.

Compte tenu de la relative indifférence d'une bonne partie de l'appareil de l'État aux questions d'outre-mer et du « *cartiérisme* »¹⁶⁰² qui sévit notamment concernant Mayotte et les autres collectivités d'outre-mer, souvent à cause d'une mauvaise ou d'une insuffisante connaissance de l'attachement de ces territoires à la France, la présence d'un ministre en charge des territoires lointains constitue un relais indispensable à la prise en compte des intérêts objectifs de ces territoires dans la rédaction des textes législatifs et réglementaires et la détermination des politiques publiques.

La représentation de l'outre-mer au parlement s'est réduite avec l'accession à l'indépendance de la plupart des territoires ultra marins¹⁶⁰³. Cependant, concernant Mayotte, une deuxième circonscription législative a été créée par l'ordonnance n° 2009-935 du 29

¹⁶⁰¹ . Fiche technique sur la représentation des collectivités territoriales, Sénat.

¹⁶⁰² . Mouvement d'opinion né en France dans les années 1960 sous l'impulsion de Raymond Cartier (1904 - 1975), directeur de *Paris-Match*, et qui remettait en cause l'aide aux pays en voie de développement (« la Corrèze plutôt que le Zambèze »).

¹⁶⁰³ . Diémert, S., 2008, « La représentation des intérêts d'outre-mer au sein des États membres : le cas français », Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 231.

juillet 2009¹⁶⁰⁴, ratifiée par le parlement français le 21 janvier 2010. Ainsi Mayotte compte aujourd'hui deux députés à l'Assemblée nationale et deux Sénateurs au Sénat. On peut aussi noter que les intérêts des outre-mer sont représentés au parlement européen depuis que la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003¹⁶⁰⁵ a régionalisé le scrutin et institué une circonscription propre à l'ensemble des collectivités ultra marines. La loi n° 2007-224 du 21 février 2007¹⁶⁰⁶ a créé au sein de cette vaste circonscription, trois « *sections* » océaniques afin d'éviter un monopole réunionnais *de facto* sur la représentation européenne de l'outre-mer.

Mayotte dispose aussi d'un « *représentant* » au Conseil économique social et environnemental ainsi que d'un Conseil économique social et environnemental régional. La représentation des intérêts d'outre-mer au sein du Conseil économique social et environnemental ne découle d'aucune obligation constitutionnelle, mais d'une tradition bien établie que le Conseil constitutionnel¹⁶⁰⁷ n'a pas remise en cause lorsque le législateur organique a augmenté d'une unité le nombre des représentants de l'outre-mer au sein de la troisième assemblée constitutionnelle de la République pour assurer la représentation de Mayotte¹⁶⁰⁸.

b/ Aspects fonctionnels et procéduraux de la représentation des intérêts d'outre-mer.

Dans le cadre de leurs attributions normatives, les pouvoirs publics constitutionnels peuvent se trouver confrontés soit à une limitation de leur domaine de compétence soit à des obligations consultatives relativement lourdes.

Ainsi, en dehors de l'hypothèse déjà évoquée d'une procédure d'autodétermination portant sur une possible sortie de la République¹⁶⁰⁹, les électeurs d'outre-mer disposent d'une sorte de « *droit de veto* » relativement à l'évolution du statut de leur collectivité au sein de la République.

Ainsi, l'article 72-4 de la Constitution de 1958 dispose : « *Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.*

Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut

¹⁶⁰⁴ . Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés JORF n°0175 du 31 juillet 2009 page 12752, texte n° 19.

¹⁶⁰⁵ . Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.

¹⁶⁰⁶ . Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

¹⁶⁰⁷ . Décision n° 90-279 DC du 07 novembre 1990.

¹⁶⁰⁸ . Loi organique n° 90-1001 du 7 novembre 1990 relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social.

¹⁶⁰⁹ . Diémert, S., 2007, « La Constitution, l'autodétermination des populations d'outre-mer et l'appartenance à la République : nouvelles perspectives », in, *Mélanges en l'Honneur de Louis Favoreu*, 2007, Dalloz, p. 637.

décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».

L'article 73 quant à lui précise l'applicabilité du droit et les adaptations possibles dans les départements et régions d'outre-mer : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.*

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».

On remarque dans le cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution souligné par nous, que les possibilités d'adaptation du droit pour les départements d'outre-mer sont encadrées par une procédure lourde qui oblige à passer par le vote d'une loi organique.

Le législateur organique peut également décider que certaines matières pourront être régies par voie de convention entre la collectivité d'outre-mer et l'État, notamment en matière fiscale. Cela est le cas pour Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon¹⁶¹⁰.

Ainsi dans la Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-547 DC du 15 février 2007¹⁶¹¹, le Considérant 49 précise : « *Considérant, en outre, qu'en vertu du dernier alinéa du*

¹⁶¹⁰ . Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

¹⁶¹¹ . Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 ; Brondel, S., 2007, « Les réserves du Conseil constitutionnel à l'égard de la loi organique sur l'outre-mer », *AJDA*, 2007 (8), p. 398.

I des nouveaux articles L.O. 6214-4 et L.O. 6314-4 du code général des collectivités territoriales, les modalités d'application des dispositions relatives à la domiciliation fiscale « sont précisées en tant que de besoin par une convention conclue entre l'état et la collectivité¹⁶¹²... en vue, notamment, de prévenir l'évasion fiscale et les doubles impositions et de définir les obligations de la collectivité en matière de communication d'informations à des fins fiscales » ; que ces dispositions ne sauraient avoir pour objet ni pour effet de restreindre l'exercice des compétences conférées au législateur organique par l'article 74 de la Constitution, notamment dans les cas où cette convention ne pourrait aboutir ou ne permettrait pas de lutter efficacement contre l'évasion fiscale ; que, sous cette réserve, elles ne sont pas contraires à la Constitution ».

On notera enfin au titre des procédures consultatives facultatives que le chef de l'État peut sur le fondement de l'article 72-4 alinéa 2 de la Constitution décider de consulter pour avis les électeurs d'une collectivité d'outre-mer. Cette consultation directe des électeurs d'outre-mer constitue une forme particulièrement démocratique d'expression de leurs intérêts propres.

B/ Le régime général des « relations extérieures » des départements d'outre-mer¹⁶¹³.

Le régime général des relations extérieures des départements d'outre-mer consiste surtout en une association des départements d'outre-mer aux relations internationales de l'État. La perspective d'une véritable coopération décentralisée¹⁶¹⁴ spécifique pour les DOM semble encore du domaine de l'incantation comme le montre la jurisprudence du Conseil d'État, des juridictions administratives et le rôle majeur de l'AFD (Agence Française de Développement) dans ce domaine.

1/ L'association aux relations internationales de l'État.

L'État central va associer les départements d'outre-mer à son activité diplomatique dans les régions où se situent ces collectivités. Cependant, le domaine de l'association ne couvre pas toutes les matières et la mise en œuvre de l'association laisse peu de réelles initiatives aux collectivités d'outre-mer.

¹⁶¹² . C'est nous qui soulignons.

¹⁶¹³ . Ndiaye, P., 1999, « Le régime général des relations extérieures des départements d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J.-F., *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 75.

¹⁶¹⁴ . Tulard, M.-J., 2006, *La coopération décentralisée*, LGDJ.

a/ Le domaine de l'association.

a1. Les matières ouvertes à l'association des départements d'outre-mer aux relations internationales de l'État concernent principalement la coopération régionale de l'État et la gestion de la zone économique exclusive.

La coopération décentralisée passe outre-mer par plusieurs instruments à la disposition de l'État et des collectivités territoriales¹⁶¹⁵. Certains de ces instruments sont communs aux DOM et aux collectivités de métropole, d'autres ne concernent que les DOM. Cependant, un rapport du Conseil d'État a proposé d'étendre ces mesures à toutes les collectivités territoriales¹⁶¹⁶.

Le titre IV de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République¹⁶¹⁷ a consacré l'expression de « *coopération décentralisée* » désormais utilisée pour qualifier les actions extérieures, c'est-à-dire à l'étranger, des collectivités et établissements publics locaux. L'article 131-I de cette même loi dispose que « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux I et II de l'article 2 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée. Les dispositions de l'article 3 de la même loi sont applicables à ces conventions* ».

Depuis, de nouvelles dispositions législatives ont été introduites, notamment :

- La loi n° 2005-95 du 9 février 2005¹⁶¹⁸ (dite loi « *Oudin* ») relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement ;
- L'article 49 de la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006¹⁶¹⁹ relative au secteur de l'énergie ;
- La loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements (dite loi « *Thiollière* »), adoptée par l'assemblée nationale le 25 janvier 2007 et publiée au Journal officiel du 6 février 2007¹⁶²⁰.

Selon la terminologie retenue par la Commission Nationale de la Coopération Décentralisée (CNCD)¹⁶²¹, la coopération décentralisée est le fait d'une ou plusieurs collectivités territoriales (régions, départements, communes et leurs groupements) et d'une ou

¹⁶¹⁵ . Thiellay, J.-Ph., 2007, *Droit des outre-mer*, Dalloz.

¹⁶¹⁶ . *La coopération décentralisée*, Rapport adopté par le Conseil d'État, 2007, Instruction n° 07-048-M0 du 10 décembre 2007, Texte publié au bulletin officiel de la comptabilité publique.

¹⁶¹⁷ . Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

¹⁶¹⁸ . Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.

¹⁶¹⁹ . Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.

¹⁶²⁰ . Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

¹⁶²¹ . <http://www.cncd.fr/> .

plusieurs autorités locales étrangères qui se lient, sous forme conventionnelle, dans un intérêt commun¹⁶²².

L'action extérieure des collectivités locales a une portée plus large : elle inclut non seulement la coopération décentralisée, mais elle peut également concerner des initiatives unilatérales d'action extérieure ou internationale que ce soit en terme de promotion économique, touristique ou culturelle, du territoire de la collectivité, ou d'aide d'urgence par exemple. Ces dernières ne reposent pas nécessairement sur des engagements conventionnels pris avec une autorité locale étrangère.

La coopération transfrontalière est une forme particulière de coopération décentralisée. Elle correspond aux relations de voisinage qui s'instaurent avec des partenaires directement au travers des frontières terrestres de la France. On peut les étendre aux relations qui existent de part et d'autre d'une frontière maritime.

L'appréciation de la légalité d'une convention de coopération décentralisée revient à l'autorité préfectorale, en liaison avec la Délégation pour l'Action Extérieure des Collectivités Locales (DAECL) du ministère des Affaires étrangères, eu égard aux questions de souveraineté qu'elle peut soulever. Au-delà, la DAECL a par ailleurs pour mission, en liaison avec les ambassades et les préfetures, de conseiller, en tant que de besoin, les collectivités locales qui souhaitent mener des actions de coopération décentralisée dans la phase d'élaboration ou au cours de la réalisation de leurs projets. Par ailleurs, le ministère des Affaires étrangères a mis en place un fonds de coopération décentralisée pour financer des projets déposés par les collectivités territoriales auprès des préfetures sur des thématiques prioritaires¹⁶²³.

En ce qui concerne la collectivité de Mayotte, une coopération décentralisée est en cours avec Madagascar depuis 2006 avec comme partenaire à Madagascar la Commune de Majunga (pour la mise en place d'un outil de gestion d'aménagement du territoire en s'appuyant sur les systèmes d'informations géographiques) et la Région de Boeny (pour le développement et l'aménagement urbain)¹⁶²⁴.

a2. Les matières exclues concernent certains aspects de la politique internationale de l'État mais aussi de manière générale les relations extérieures de l'Union européenne.

Cependant, l'État associe de plus en plus les collectivités territoriales d'outre-mer à la conduite de ses relations diplomatiques, y compris en matière communautaire. Dans ce dernier domaine, les élus peuvent demander à faire partie des délégations lorsque est en cause un sujet qui les concerne.

Dans ses domaines de compétences, l'État peut confier au élus locaux le soin de négocier et de signer des accords (article L. 3441-3 du CGCT pour les DOM et L. 4433-4-2 pour les ROM) ainsi, l'article L. 3441-3 du CGCT dispose : « *Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil général des départements d'outre-mer pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane*

¹⁶²² . Troisième édition du Forum de l'action internationale des collectivités (2-3 juillet 2012, Palais des Congrès de Paris).

¹⁶²³ . Circulaire n° 280/AECL du 12 décembre 2005 sur les cofinancements de la coopération décentralisée du ministère des Affaires étrangères.

¹⁶²⁴ . Préfecture de Mayotte, 2011, *Annuaire de la coopération régionale à Mayotte*.

ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président du conseil général ou son représentant peut être associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature.

Le président du conseil général peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d'organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa du présent article. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires ».

b/ La mise en œuvre de l'association.

L'association des départements d'outre-mer aux relations internationales de l'État s'exprime sur un registre trop souvent passif. L'évolution vers une association plus participative, déjà amorcée, apparaît comme une nécessité.

Dans l'océan indien, le différend franco comorien sur l'île de Mayotte rend complexe la diplomatie française et oblige la collectivité de Mayotte à certains compromis. Ainsi, Mayotte n'est pas officiellement reconnue par la Commission de L'océan Indien à laquelle adhère pourtant la France au titre du département de la Réunion. En effet, l'Union des Comores qui considère que Mayotte fait partie intégrante de son territoire refuse son accession en tant que collectivité territoriale française à cette organisation internationale.

2/ Jurisprudence en matière de coopération décentralisée et le rôle de l'AFD.

Les départements d'outre-mer ne peuvent pas tout se permettre en matière de coopération décentralisée comme la jurisprudence administrative en atteste. De plus, l'Agence Française de Développement joue dans les faits un rôle prépondérant dans l'accompagnement des départements d'outre-mer dans la mise en œuvre de leur coopération décentralisée.

a/ Jurisprudence en matière de coopération décentralisée¹⁶²⁵.

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-147 du 2 février 2007¹⁶²⁶ relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités locales (CGCT) disposait que « *Les collectivités territoriales et leurs*

¹⁶²⁵ . Guené, Ch., 2006, (rapporteur), *Proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale*, Rapport n° 29 (2005-2006), Sénat.

¹⁶²⁶ .Op. Cit.

groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces conventions entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2. Les dispositions de l'article L. 2131-6 sont applicables à ces conventions ».

La circulaire interministérielle INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 sur « *la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements* »¹⁶²⁷, au regard de la décision du Conseil d'État du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve d'Ascq*¹⁶²⁸, estimait que l'existence d'une convention était un lien suffisant pour établir l'intérêt local d'une action de coopération décentralisée.

Le jugement du tribunal administratif de Poitiers, *Charbonneau* du 18 novembre 2004¹⁶²⁹, a mis en relief l'insécurité juridique du dispositif alors en vigueur. Le juge a ainsi annulé deux subventions d'une collectivité territoriale pour la construction d'un collège burkinabé et pour l'aide à un service d'incendie malgache au motif que ces opérations ne pouvaient être regardées comme « *répondant à des besoins de la population* » locale. Peu après, un jugement du tribunal administratif de Cergy-Pontoise, *Préfet de Seine Saint Denis* du 25 novembre 2004¹⁶³⁰, annulait une délibération d'un conseil municipal octroyant une subvention à une ONG opérant dans un camp de réfugiés palestiniens, au motif qu'elle ne présentait pas d'intérêt local.

Hors convention de coopération décentralisée le juge administratif considérait, en tout état de cause, l'intervention illégale¹⁶³¹.

Que la collectivité territoriale soit engagée financièrement, matériellement ou non, la convention caractérise la coopération décentralisée pour tous les types d'intervention. La convention est bien la « *pierre angulaire de la coopération décentralisée* »¹⁶³². Dès lors que des services, des biens ou des financements sont engagés par une collectivité territoriale ou qu'elle est amenée à en recevoir de l'interlocuteur étranger, les stipulations de la convention permettent de s'assurer que des engagements réciproques peuvent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges peuvent être réglés.

La loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements lève les incertitudes juridiques contenues dans la loi de 1992 et modifie l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales peuvent désormais mener des actions d'aide au développement dans le cadre de conventions et mettre en œuvre ou financer des actions humanitaires hors convention lorsque l'urgence l'exige (cf. infra). Selon le rapport du député

¹⁶²⁷ . Circulaire interministérielle INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.

¹⁶²⁸ . Recueil Lebon, p. 324 ; AJDA, 1995, p. 834, conclusion R. Schwartz ; décision du Conseil d'État du 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve d'Ascq*, n° 129838.

¹⁶²⁹ . Tribunal administratif de Poitiers, *Charbonneau* du 18 novembre 2004.

¹⁶³⁰ . Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, *Préfet de Seine Saint Denis* du 25 novembre 2004

¹⁶³¹ . Tribunal Administratif de Paris 14 décembre 1999, *préfet de la région Ile de France*.

¹⁶³² . Tulard, M.-J., 2006, *La coopération décentralisée*, LGDJ.

Christian Decocq¹⁶³³ présenté à l'appui de l'examen de la proposition de loi dite « Thiollière » à l'origine de ce texte, « *qu'il s'agisse de la coopération transfrontalière ou des actions de solidarité internationale, [...] l'action extérieure des collectivités territoriales) trouvera donc une base juridique incontestable sans qu'il ne soit plus nécessaire de rechercher un intérêt local ou le rattachement à une compétence existante* ».

L'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales, désormais en vigueur, est ainsi rédigé : « *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.*

En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire ».

En vertu de cette disposition légale, la convention reste l'outil préalable à toute action de coopération décentralisée. Seules les actions humanitaires peuvent être mises en œuvre hors convention dans un contexte d'urgence. La convention doit respecter les engagements internationaux de l'État français, c'est-à-dire « *les traités ou accords* » conformément à l'article 55 de la Constitution.

b/ Le rôle de l'AFD dans la coopération décentralisée.

Il faut souligner ici le rôle important pour Mayotte et pour les DOM de l'Agence Française de Développement.

L'Agence française de développement est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC) qui a pour mission de mettre en œuvre, outre-mer et à l'étranger, des opérations financières favorisant le développement économique et social dans le respect de l'environnement, ainsi que d'autres prestations de service concourant à cet objectif. Le décret n° 98-294 du 17 avril 1998¹⁶³⁴ a substitué ce nom d'agence à l'ancienne Caisse française de développement. Soumis au droit commun des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), l'AFD est également un établissement financier spécialisé dont les dispositions statutaires sont codifiées au Code monétaire et financier.

Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement a décidé, dans sa session du 20 juillet 2004, de conforter le rôle d'opérateur pivot qu'il remplit dans la politique publique d'aide au développement au plan national.

¹⁶³³ . Decocq, Ch., 2007, Rapport n° 3610 sur la proposition de loi n° 2624 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, Assemblée Nationale, 24 janvier 2007.

¹⁶³⁴ . Décret n° 98-294 du 17 avril 1998 relatif à l'Agence française de développement, JORF n°92 du 19 avril 1998 page 6067.

Le décret n° 2006-530 du 9 mai 2006 relatif à l'Agence française de développement, modifiant le Code monétaire et financier (partie réglementaire)¹⁶³⁵, a refondu les dispositions statutaires de cet établissement et reconnaît à l'AFD la faculté d'intervenir pour le compte de collectivités territoriales. Le 3ème alinéa de l'article 5 de ce décret codifié à l'article R. 1516-8 du CGCT dispose ainsi que :

« L'agence peut, au nom et pour le compte d'autres collectivités territoriales d'Outre-mer ou de leurs groupements et en vertu de conventions de mandat, assurer la gestion et le paiement d'opérations décidées et financées par ces collectivités ou groupements.

L'agence peut également, au nom et pour le compte d'autres collectivités territoriales ou de leurs groupements, assurer dans les mêmes conditions la gestion et le paiement d'opérations entrant dans des programmes de coopération décentralisée décidés et financés par ces collectivités ou groupements. »

Ainsi l'AFD est autorisée statutairement à gérer des opérations décidées et financées par des collectivités territoriales d'outre-mer ou leurs groupements. En matière de coopération décentralisée elle peut intervenir dans les mêmes conditions pour l'ensemble des collectivités territoriales ou leurs groupements.

Chacune de ces opérations doit faire l'objet d'une convention, (acte spécifique ou accord-cadre complété au cas par cas par un accord particulier), conclue entre la collectivité et l'AFD. Cette convention définit précisément l'opération autorisée par la collectivité, et doit comporter des dispositions concernant les modalités de versement à l'AFD des fonds affectés par la collectivité à l'opération, les conditions d'intervention de l'AFD (notamment instruction du projet, suivi, paiements à effectuer), et les modalités de rendu de compte de sa gestion et de reddition annuelle de ses comptes pour réintégration dans la comptabilité de la collectivité locale mandante.

En effet, les dépenses effectuées par l'AFD en qualité de mandataire doivent être justifiées, avant réintégration dans la comptabilité de la collectivité mandante, conformément à l'annexe I du CGCT, visée à l'article D. 1617-19 de ce même Code, qui fixe la liste des pièces justificatives des dépenses dans le secteur public local.

Avec les collectivités d'outre-mer, les actions pourront viser des projets de coopération régionale de ces collectivités avec des collectivités territoriales étrangères proches de leur environnement régional. Ces projets s'entendent au sens du CGCT s'agissant des départements d'outre-mer et de Mayotte et au sens de leur statut particulier s'agissant des autres collectivités d'outre-mer.

Les opérations ainsi gérées par l'AFD devront relever de ses missions au sens de ses statuts ainsi que de son champ géographique.

Les actions de coopération décentralisée, pour lesquelles intervient l'AFD, doivent être fondées sur une convention conclue entre la collectivité locale française (ou groupement) et l'autorité locale étrangère comme l'exige l'article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales.

L'AFD apporte par ailleurs une aide très importante à Mayotte en terme de développement¹⁶³⁶. Ainsi, pour accompagner la départementalisation de Mayotte, le ministère

¹⁶³⁵ . Décret n°2006-530 du 9 mai 2006 relatif à l'Agence française de développement et modifiant le code monétaire et financier (partie réglementaire).

¹⁶³⁶ . L'AFD et Mayotte, 9 novembre 2011, AFD.

de l'outre-mer avait souhaité que l'AFD puisse épauler la collectivité dans la définition d'un plan de redressement. Ce plan est traduit dans la convention signée le 22 décembre 2009 entre l'État et la Collectivité¹⁶³⁷.

Dans ce cadre, l'AFD a participé au financement du budget d'investissement 2009 et 2010 de cette dernière, à hauteur respectivement de 20 et 15 M€.

Pour 2011, l'AFD conditionne la poursuite de l'instruction d'un nouveau prêt à la négociation d'une nouvelle convention entre l'État et le Conseil Général.

L'AFD a financé en 2011 une étude prospective du secteur assainissement de Mayotte. Cette étude vise à orienter la stratégie d'investissements et de développement à moyen terme du SIEAM¹⁶³⁸.

Enfin, l'AFD instruit un prêt non concessionnel de 75 M€ au profit d'Électricité de Mayotte (EDM) pour le financement de l'extension de la centrale de Longoni.

Paragraphe 2 : L'insertion effective de Mayotte dans son environnement régional immédiat.

L'environnement régional de Mayotte dans l'océan indien est surtout composé d'États souverains en développement. La grande pauvreté et parfois l'insuffisance du pouvoir des États sur leurs ressortissants dans cette zone complique et retarde la mise en œuvre d'un développement durable partagé à l'échelle de l'océan indien. Le contexte géopolitique complexe et instable de la plupart des États du voisinage de Mayotte peut expliquer la difficulté particulière qu'il pourrait y avoir pour établir des relations commerciales fructueuses et régulières avec certains de ces pays. Les problèmes de piraterie et de sécurité en mer qui empoisonnent l'ensemble de la communauté internationale en sont une manifestation éclatante.

Dans ce contexte tourmenté, peu propice à la mise en avant des questions purement environnementales, les efforts de la France et de Mayotte doivent rester constants et amener peu à peu Mayotte à trouver des opportunités de développement notamment en participant ou en étant représentée dans les différentes instances internationales de l'océan indien.

A/ Un contexte géopolitique complexe et instable¹⁶³⁹.

Plus petit des océans, l'océan Indien conserve encore aujourd'hui un rôle économique et stratégique de première importance, et pour trois raisons au moins :

d'abord parce qu'il est un trait d'union entre les deux océans majeurs que sont l'océan Atlantique et l'océan Pacifique, ensuite parce que près de 700 millions de tonnes de pétrole

¹⁶³⁷ . Convention de restructuration financière signée le 22 décembre 2009 avec l'État.

¹⁶³⁸ . Syndicat Intercommunal d'Eau et Assainissement de Mayotte.

¹⁶³⁹ . Revue Herodote, n° 145, 2012/2, *Géopolitique de l'Océan indien*, la Découverte.

sont produites chaque année dans le golfe persique et que sur ces 700 millions de tonnes 200 à 250 transitent chaque année par la route du Cap.

Ensuite parce que sur le pourtour de cet océan indien se trouvent des pays dont le poids démographique et économique grandit, en particulier l'Inde, l'Indonésie en plein essor, ou la République d'Afrique du Sud.

Enfin parce que les territoires nationaux français qui se trouvent dans cet océan indien permettent de délimiter une zone économique exclusive française qui représente près de 3 millions de km² (l'équivalent de la mer Méditerranée).

Il est impossible de faire ici une étude exhaustive de la situation juridique, économique, sociale et environnementale de l'ensemble des pays riverains de l'océan indien, cependant une réflexion globale sur le contexte géopolitique de l'océan indien est nécessaire pour comprendre le potentiel très important de développement et la richesse environnementale de cette zone dont pourrait profiter Mayotte et la France si les problèmes récurrents de pauvreté, de déliquescence des États, de corruption, de sécurité, de piraterie maritime... disparaissaient ou tout du moins devenaient moins prégnants.

1/ Aperçu de la situation géopolitique dans l'océan indien du point de vue de Mayotte.

Après avoir rappeler la situation géographique de Mayotte dans l'océan indien nous essaierons d'établir une liste non exhaustive des pays au plus fort potentiel de développement avec lesquels Mayotte devrait encourager et développer des relations économiques tout en réfléchissant aux risques majeurs pour l'environnement marin que constitue le développement des activités économiques.

a/ Cartes de l'environnement géographique de Mayotte.

Territoire à risques, Mayotte est également un atout géopolitique incontestable. Il assure à la France une présence dans l'océan indien¹⁶⁴⁰ depuis une position exceptionnelle puisque Mayotte se situe entre l'Afrique continentale (à 400 km) et Madagascar (à 300 km), tout en étant proche à vol d'avion du pays africain le plus développé, l'Afrique du Sud. Mayotte offre aux armées françaises une précieuse base susceptible d'être utilisée pour de nombreuses opérations à conduire, soit directement, soit dans le cadre d'une coalition internationale. Avec Mayotte, la France dispose également, tout près de l'Afrique continentale, d'un lieu pouvant abriter telle ou telle négociation géopolitique, officielle ou secrète.

En outre, Mayotte pourrait, en s'inspirant des réussites de Maurice, de Singapour ou de Taiwan, devenir un pôle de développement remarquable dans une région qui a besoin de

¹⁶⁴⁰ . Lorgeoux, J. ; Trillard, A., 2012, Maritimisation : *la France face à la nouvelle géopolitique des océans*, Sénat, rapport d'information n° 674 (2011-2012).

locomotives économiques. Sa croissance démographique, en particulier, pourrait être un moteur essentiel du désenclavement de Mayotte, justifiant l'ouverture d'une ligne aérienne régulière avec la métropole qui entraînerait une attractivité touristique et économique accrue. Elle est aussi une chance parce qu'elle pourrait conduire à créer un marché relativement important susceptible d'intéresser entreprises et investisseurs, même si le coût de la vie et celui de la main-d'œuvre sont incomparablement plus élevés que dans les pays voisins.

En s'appuyant sur son appartenance à l'ensemble français, en prenant en compte le fait qu'avec 190 000 habitants, elle n'est plus un marché marginal, en valorisant ses atouts touristiques, en profitant de son positionnement géographique près de l'Afrique orientale et australe, Mayotte peut, à condition de déployer de bonnes stratégies, réussir son avenir, ce qui augmenterait le poids géopolitique de la France.

Mayotte et son environnement géographique¹⁶⁴¹



¹⁶⁴¹ . Sources : Doligé, É., 2009, Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir, Rapport d'information n° 519, Sénat.

Carte de l'Océan Indien¹⁶⁴²



¹⁶⁴² . Sources : Doligé, É., 2009, Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir, Rapport d'information n° 519, Sénat.

b/ Quelques pays de l’Océan indien à fort potentiel pour le développement durable de Mayotte et risques majeurs pour l’environnement marin que constitue le développement des activités économiques.

b1. Si l’on excepte l’Union des Comores, les pays voisins les plus proches de Mayotte sont Madagascar, le Mozambique et la Tanzanie. D’autres pays un peu plus éloignés comme le Kenya et la Somalie constituent l’environnement proche du 101^{ème} département français. Tous ces pays voisins de Mayotte ont des niveaux de développement très inférieurs à Mayotte mais représentent un fort potentiel de développement pour le futur. Le développement des activités économiques dans l’océan indien entre les pays riverains de la zone devrait pouvoir profiter au développement de Mayotte.

Par ailleurs Mayotte devrait chercher à renforcer ses relations économiques, sociales, culturelles avec les pays les plus développés de la zone que sont le Qatar, les Émirats Arabe Unis, l’Afrique du sud sans oublier le géant indien.

Il ne faut bien sûr pas non plus négliger toutes les îles États ou sous administration¹⁶⁴³ qui sont très nombreuses dans l’océan indien et pourraient constituer autant de perspectives de développement ou de relations.

Du point de vue du commerce maritime mondial, l’océan indien et le canal du Mozambique sont des point stratégiques majeurs. En effet, aujourd’hui, les marchandises du commerce Mondial sont pour 90% d’entre elles transportées par des navires. Dans ce contexte, l’océan indien offre des grandes routes maritimes reliant le Moyen-Orient, l’Afrique, et l’Asie avec l’Europe et les Amériques. Entre 15 000 et 20 000 navires transitent au travers de l’océan indien chaque année. Ce fort développement du commerce maritime n’est pas sans risques pour l’environnement marin¹⁶⁴⁴.

b2. La valorisation des activités marines passe par la préservation et la protection de cet environnement que sont les océans aujourd’hui encore relativement préservés par rapport aux dégâts constatés sur terre. L’intégration d’une gestion durable de l’environnement est au cœur des développements actuels et à venir de l’économie maritime. Cela passe par la gestion de l’énergie et l’encadrement des émissions de gaz à effet de serre pour lutter contre les conséquences du changement climatique. Mayotte avec son parc marin peut jouer le rôle d’exemple de bonne pratique de gestion de l’environnement marin.

La préservation de la biodiversité et des équilibres naturels est également devenue une préoccupation politique majeure car elle est une condition du développement des activités en mer comme l’illustre l’évolution des activités de pêche¹⁶⁴⁵.

¹⁶⁴³ . Madagascar, Union des Comores, Les Seychelles, La Réunion (département français), l’Île Maurice, l’île Rodrigue (dépendance de Maurice), L’Archipel des Chagos (Territoire Britannique), Les Maldives, Le Sri Lanka, Les îles Andaman et Nicobar (Union indienne), l’île Christmas (Australie), Les îles Cocos (Australie), les îles indonésiennes, Zanzibar, les terres australes et antarctiques françaises (l’île Amsterdam, l’île Saint-Paul, l’Archipel Crozet, les îles Kerguelen, les îles éparses : Bassas da India, l’île Europa, l’île Juan de Nova, l’île Tromelin.

¹⁶⁴⁴ . OCDE, (ouvrage collectif), 2011, *Mondialisation, transport et environnement*, OCDE.

¹⁶⁴⁵ . FAO, 2012, *La situation mondiale des pêches et de l’aquaculture 2012*, Rome.

Les pollutions liées au transport et aux forages d'hydrocarbures sont aussi une source de préoccupation dans la mesure où le nombre de pétroliers et de plateformes de forage ne cesse de croître. De ce point de vue Mayotte et l'océan indien sont particulièrement exposés comme le montre la carte des principales catastrophes pétrolières.

Carte des principales marées noires dans le monde¹⁶⁴⁶



Enfin, concernant l'océan indien et Mayotte, il faut évoquer l'impact négatif de la piraterie très présente au large des côtes de la Somalie et qui arrive aux portes de Mayotte.

2/ L'impact négatif de la piraterie dans l'océan indien sur le développement de Mayotte¹⁶⁴⁷.

La recrudescence des actes de piraterie dans l'océan indien ces dernières années constitue une menace préoccupante non seulement pour l'économie de Mayotte mais aussi pour l'ensemble du commerce maritime mondial. La lutte contre ce fléau qui empêche la liberté de navigation est ralenti par la difficulté qu'il y a à trouver une réponse juridique efficace compte tenu de la complexité et du caractère international de cette problématique.

¹⁶⁴⁶ . Source : Lorgeoux, J. ; Trillard, A., 2012, *Maritimisation : la France face à la nouvelle géopolitique des océans*, Sénat, rapport d'information n° 674 (2011-2012).

¹⁶⁴⁷ . Moutous, Q., 2010, *L'Océan indien, nouvel axe géostratégique : les enjeux de la piraterie maritime au large de la corne de l'Afrique*, Mémoire de recherche, Institut d'études politiques de Toulouse.

a/ Menaces transnationales dans l'océan indien et développement durable de Mayotte.

À côté des menaces liées à l'environnement : Le réchauffement climatique ; la pollution environnementale¹⁶⁴⁸ et la diminution des ressources marines ; la pêche illégale, les catastrophes naturelles de grande ampleur, comme le tsunami de décembre 2004 dans le golfe du Bengale, et le cyclone Nargis qui a balayé la Birmanie en mai 2008, diverses menaces sur le trafic maritime et la liberté de navigation sont susceptible d'entraîner des difficultés économiques. Les routes maritimes qui parcourent l'océan Indien sont parmi les plus fréquentées au monde. Les détroits qui donnent accès à cet espace océanique largement clos en son pourtour septentrional sont donc des points de passage sensibles. De fait, les navires transportant les énergies fossiles en provenance du golfe Persique franchissent tous le détroit d'Ormuz avant de passer par le détroit de Bab-el-Mandeb s'ils se destinent à l'Europe ou par le détroit de Malacca s'ils approvisionnent les économies d'Asie orientale. Les mêmes détroits et routes maritimes sont empruntés par les porte-containers qui acheminent les biens manufacturés d'Asie vers les marchés du Moyen-Orient, de l'Afrique et de l'Europe. La sécurité des détroits et des couloirs de navigation permettant la libre circulation des marchandises et des énergies fossiles est donc essentielle au bon fonctionnement de l'économie mondiale. Or l'océan indien concentre des États fragiles, voire défailants, dont l'instabilité intérieure se répercute souvent sur le voisinage, avec des effets néfastes. La Somalie en est l'exemple typique¹⁶⁴⁹.

La piraterie qui prospère dans l'océan indien au large des côtes de la Somalie a un impact économique négatif sur l'ensemble des pays de la région et donc sur Mayotte même si elle n'affecte pas encore de manière significative le trafic maritime¹⁶⁵⁰. Tout d'abord, la présence de la piraterie érode l'attractivité de la région ; ensuite, elle augmente les coûts de la sécurité pour le transport maritime régional et international ; elle génère une détérioration de la perception de la région comme destination touristique ; elle freine les ventes de croisières ; par effet de contagion, la piraterie freine aussi l'attrait pour le tourisme terrestre.

La question de la lutte contre la piraterie dans l'océan indien intéresse donc la France et Mayotte au premier chef. Le développement durable des pays de l'Afrique de l'est dépend à terme en partie de la disparition ou de la réduction de la piraterie. Il s'agit comme pour la protection de l'environnement marin d'une question d'ordre international complexe et pour laquelle la France et *a fortiori* Mayotte seule ne peuvent apporter l'intégralité de la réponse.

En effet le contrôle de la région océan indien est rendue complexe par la conjonction de plusieurs facteurs : La zone maritime à surveiller est très étendue ; elle couvre 7000 miles de littoral (en excluant les États insulaires) ; la surveillance est limitée ; il y a peu d'actions concertées des pays côtiers et insulaires de l'océan indien pour faire face à la question de la piraterie ; beaucoup des États de la zone sont en déliquescence et ne parviennent pas à assurer la sécurité dans leurs eaux territoriales.

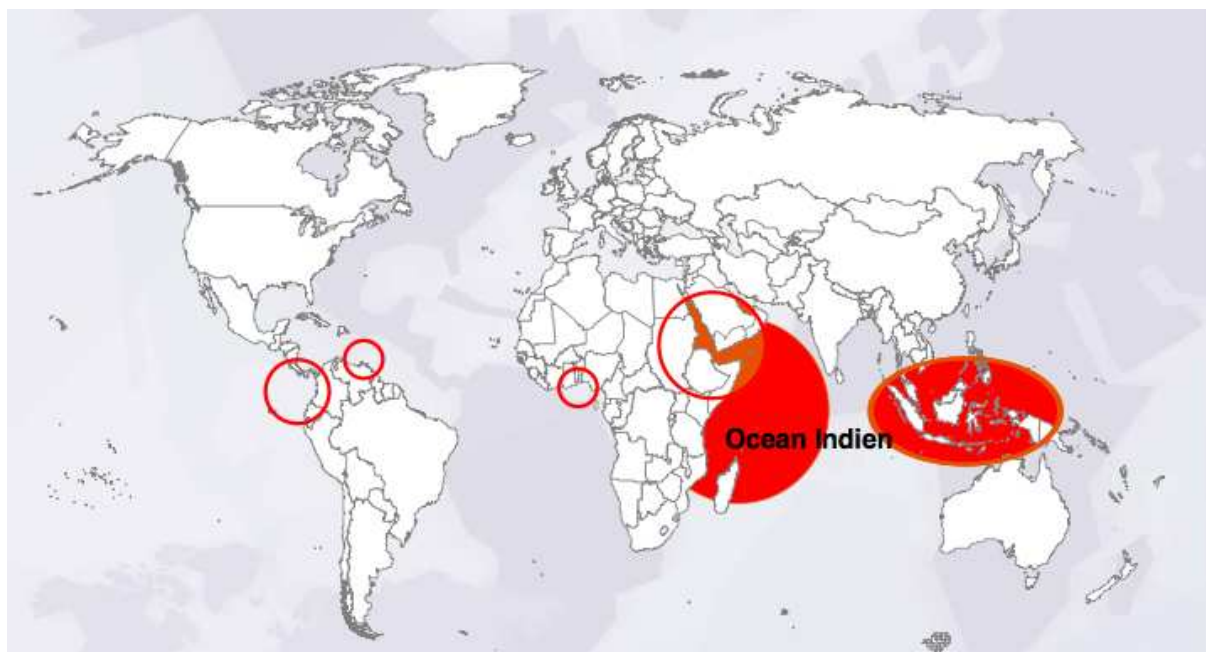
¹⁶⁴⁸ . Lovskar, H., 2009, *Pollution causée par les navires - sanctions et compétences de l'Union européenne*, Mémoire de Master 2 « droit maritime et des transports », Université Paul Cézanne Aix-Marseille III.

¹⁶⁴⁹ . Saint-Mézard, I., 2012, « Quelles architectures de sécurité pour l'Océan indien ? », *Herodote*, n° 145, 2012/2, *Géopolitique de l'Océan indien*, la Découverte, p.129.

¹⁶⁵⁰ . Purcell, O., 2009, « La détestable expansion de la piraterie », *Gazette de la Chambre*, Chambre arbitrale maritime de Paris, Jean-Yves Grondin Éditeur, p. 1.

Par ailleurs, l'océan indien devient de plus en plus une zone géostratégique disputée par les grandes puissances. Ainsi, parmi la multiplicité des acteurs régionaux et extra régionaux actifs dans l'océan indien, trois d'entre eux, les États-Unis, l'Inde et la Chine développent leur présence. La France avec la Réunion, Mayotte, les îles éparses et les Terres australes et antarctiques Française (TAAF) a une carte à jouer dans cette région du monde dans laquelle elle est bien présente.

Zones touchés par la piraterie¹⁶⁵¹



b/ Le cadre juridique de lutte contre la piraterie.

Depuis 2008, de nombreuses nations ont décidé d'apporter leur concours à la lutte contre la piraterie en affectant des moyens navals, notamment au large des côtes somaliennes, ces moyens étant placés aussi bien sous contrôle opérationnel national que sous le contrôle de l'Union européenne, dans le cadre de l'opération ATALANTA, lancée en décembre 2008, ou de l'OTAN, au sein de la Task Force 151, dédiée à la lutte contre la piraterie¹⁶⁵².

b.1. Les travaux aboutissant à la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer du 10 décembre 1982¹⁶⁵³ (CNUDM) dite convention de Montego Bay, confirment et renforcent une définition de la piraterie déjà apparue avec la convention de Genève sur la haute mer (29 avril 1958)¹⁶⁵⁴, supplantant des applications coutumières divergentes. Il est désormais établi,

¹⁶⁵¹ . Ciseau, A., 2011, *La piraterie maritime dans l'océan indien, une menace pour le commerce maritime*, CEO Seychelles Ports Authority (SPA).

¹⁶⁵² . Dulait, A., 2010, Rapport n° 369 (2009-2010), *Projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer*, Sénat.

¹⁶⁵³ . Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

¹⁶⁵⁴ . Convention sur la haute mer du 29 avril 1958, Genève.

au travers des articles 100 à 107 et 110 (droit de visite) de la CNUDM, un régime juridique de droit international de la piraterie et de sa répression.

-La CNUDM donne une définition de la piraterie (article 101): « *On entend par acte de piraterie l'un quelconque des actes suivants : a) tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé :*

a) contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord en haute mer ;

b) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat ;

c) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ;

d) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter ».

La définition de la piraterie¹⁶⁵⁵ repose donc sur les éléments suivants : c'est un acte illicite de violence ou de détention ou de déprédation commis par un navire privé agissant à des fins privées ; dirigé contre un navire, des personnes ou des biens ; se trouvant en haute mer ou dans un espace maritime ne relevant de la juridiction d'aucun État.

Le même article 101 étend l'acte de piraterie à la participation volontaire à l'acte de violence et à l'incitation à le commettre ou à le faciliter.

Une lecture a *contrario* de cette définition permet par conséquent d'exclure du champ de la piraterie les actes de cette nature commis soit dans la mer territoriale d'un État côtier soit pour des motifs politiques ou terroristes.

-L'article 103 donne la définition du navire ou de l'aéronef pirate : « *Sont considérés comme navires ou aéronefs pirates les navires ou aéronefs dont les personnes qui les contrôlent effectivement entendent se servir pour commettre l'un des actes visés à l'article 101. Il en est de même des navires ou aéronefs qui ont servi à commettre de tels actes tant qu'ils demeurent sous le contrôle des personnes qui s'en sont rendues coupables.* »

-Cependant, loin de se limiter à établir des définitions, la CNUDM pose les principes qui doivent orienter l'attitude des États. Ainsi, le premier principe fixé par l'article 100 de la convention pose l'obligation pour les États de coopérer : « *Tous les États coopèrent dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État* ».

Le régime juridique international de lutte contre la piraterie est ainsi dérogoire au droit commun de la compétence de l'État du pavillon. À cet égard on ne retrouve des situations similaires que dans les hypothèses d'absence de pavillon et de suspicion de transport d'esclaves.

-Ce cadre juridique général posé par la CNUM comporte cependant des limites :

¹⁶⁵⁵ . Ménard, Ch., 2009 (présenté par), Rapport d'information n° 1670, *sur la piraterie maritime*, Assemblée Nationale.

D'une part la coopération des États se fait « *dans la mesure du possible* ». Ce qui n'implique aucune obligation formelle, en tout cas pas de résultat, et se limiterait, au mieux, à inciter les États à se doter des moyens nécessaires pour lutter contre la piraterie ;

D'autre part, l'utilisation du verbe « *pouvoir* » à l'article 105 : « *tout État peut en haute mer ou en en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État saisir un navire ou un aéronef pirate, ou un navire ou un aéronef capturé à la suite d'un acte de piraterie et aux mains des pirates, et appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord. Les tribunaux de l'État qui a opéré la saisie peuvent se prononcer sur les peines à infliger ainsi que sur les mesures à prendre en ce qui concerne le navire, l'aéronef ou les biens, réserve faite des tiers de bonne foi.* », permet de fonder la compétence de l'État du navire intervenant sans lui en imposer l'obligation.

Par ailleurs, le champ géographique de cette répression se limite à la haute mer et à la zone économique. Les eaux territoriales et archipélagiques ne sont pas, *a contrario*, juridiquement concernées par cette convention, zone où les actes de piraterie s'assimilent à des actes de brigandage, quand bien même les modes opératoires et les conséquences seraient strictement équivalentes. Ce constat repose sur le postulat selon lequel l'État côtier exerce pleinement sa souveraineté dans ces zones. Cet aspect fonde sa compétence exclusive pour en assurer la répression.

b2. La France a signé (1982) et ratifié (1996) la CNUDM. S'il est vrai, aux termes de l'article 55 de la Constitution, qu'une convention internationale régulièrement ratifiée et approuvée fait partie de l'ordre juridique interne, la question reste posée de l'applicabilité directe de la CNUDM.

Les victimes et/ou les auteurs présumés et arrêtés d'actes de piraterie peuvent-ils invoquer directement les stipulations de la convention ? En l'absence de réponse jurisprudentielle française s'agissant de cette convention, le seul élément sur la question de l'applicabilité directe nous est donné par l'arrêt « *Intertanko* » de la cour de justice des communautés européennes (CJCE) du 3 juin 2008 affaire C-308/06¹⁶⁵⁶ (à propos de l'appréciation de la légalité d'une directive européenne relative à l'harmonisation des sanctions pénales à l'encontre de laquelle « *Intertanko* » opposait des stipulations de la CNUDM).

Dans cet arrêt, la CJCE a indiqué dans un considérant 64 « *Dans ces circonstances, il convient de constater que la Convention de Montego Bay ne met pas en place des règles destinées à s'appliquer directement et immédiatement aux particuliers et à conférer à ces derniers des droits ou des libertés susceptibles d'être invoqués à l'encontre des États, indépendamment de l'attitude de l'État du pavillon du navire* ».

En l'absence de textes législatifs introduisant les dispositions de la CNUDM relative à la piraterie dans le droit interne, un doute sérieux existe quant à savoir si l'État dispose d'un cadre juridique complet et adapté à l'ensemble des possibilités de répression des actes de piraterie. En l'état actuel, en dehors d'un acte commis par ou à l'encontre d'un ressortissant français ou impliquant un navire français, la compétence des tribunaux français ne peut pas être établie.

¹⁶⁵⁶ . CJCE, arrêts du 3 juin 2008, *Intertanko et autres c/ Secretary of State for Transport* (C-308/06).

B/ Les efforts de la France et de Mayotte pour s'insérer dans l'environnement économique et politique de l'Océan indien.

Malgré l'instabilité et la complexité du contexte international dans l'océan indien, Mayotte par le truchement de la France doit chercher à mieux s'insérer dans son environnement économique et géographique. Pour cela, ses « *intérêts* » devront autant que possible être représentés dans les différentes organisations régionales de la zone océan indien.

Là encore, le passé commun entre l'Union des Comores et la France (donc Mayotte) devra être transcender de manière à permettre, nonobstant des différends juridiques et idéologiques persistants, la mise en place de relations d'ententes dans différents domaines entre Mayotte et les autres pays de l'océan indien dont bien sûr son plus proche voisin, l'Union des Comores.

1/ Les différentes organisations régionales dans la zone de l'océan indien.

Mayotte nouveau département, bientôt RUP à partir de 2014 a du retard en terme de place et de représentativité de la France dans la zone de l'océan indien par rapport à l'île de la Réunion. Pour améliorer le développement de Mayotte il convient que cette dernière soit associée le plus possible et au même titre que la Réunion aux activités et aux programmes des différentes organisations régionales de la zone. La complexité et l'imbrication de ces différentes organisations ne doit pas rebuter Mayotte mais au contraire être un aiguillon pour la défense des intérêts mahorais et français dans le canal du Mozambique.

a/ Imbrication des organisations régionales de l'océan indien.

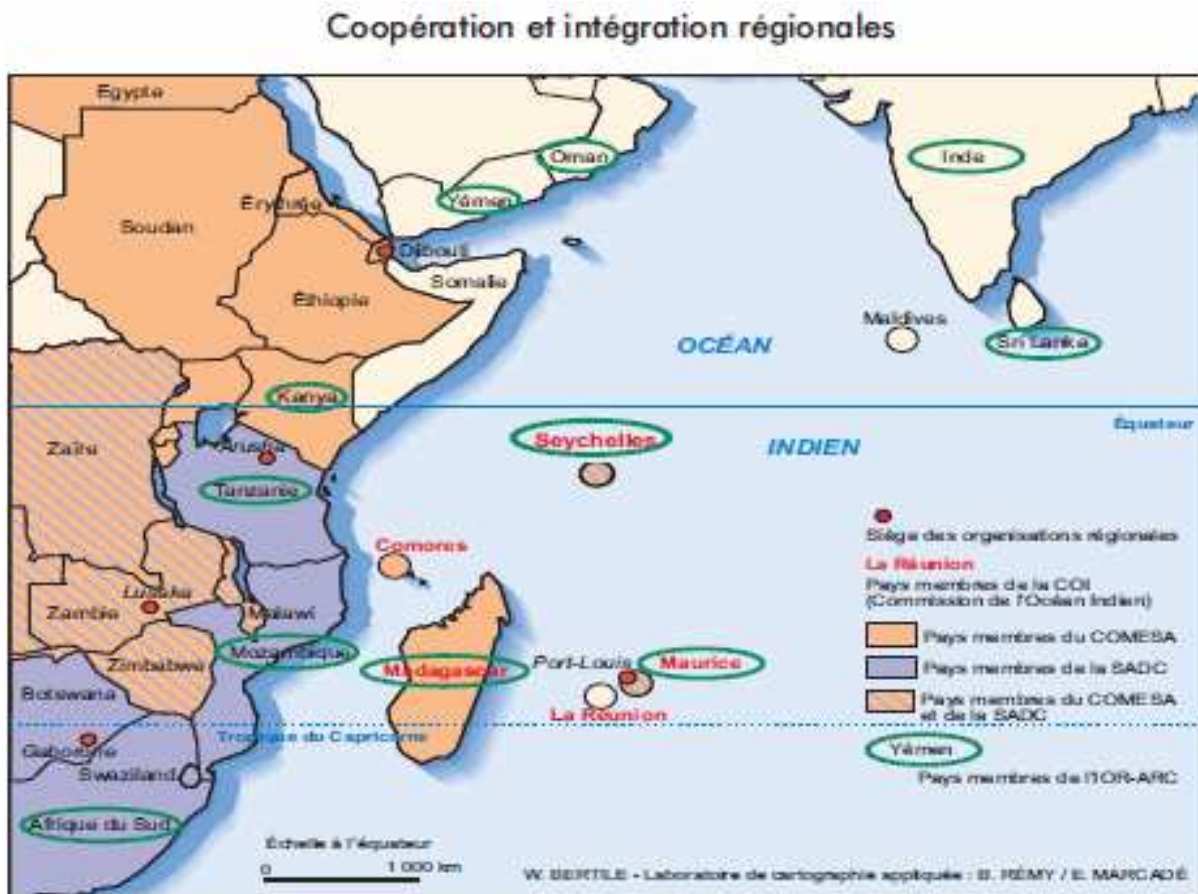
La région de l'océan indien est beaucoup plus marquée par sa diversité que par son unité. Les territoires insulaires y sont dispersés et hétéroclites économiquement, politiquement et culturellement. Le groupe qui semble le plus cohérent est celui situé dans le sud-ouest de la région. Il comprend l'archipel des Mascareignes (La Réunion, Maurice, Rodrigues), ainsi que les Seychelles, les Comores et Mayotte. Quatre organisations régionales principales opèrent dans la région avec parfois une certaine confusion due au fait qu'elles se chevauchent¹⁶⁵⁷.

Plusieurs organisations régionales coexistent sur la zone. Parmi elles, la Commission de l'Océan Indien (COI) réunit Madagascar, Maurice, les Seychelles, les Comores et La Réunion. En juin 2009, le Common market of Eastern and Southern Africa (Comesa) et ses 19 membres ont lancé « *l'union douanière du Comesa* ». Par ailleurs, l'Indian Océan Rim -

¹⁶⁵⁷ . Fabry, V., 2005, « L'outre-mer dans les ensembles régionaux », *Pouvoirs*, 2/ 2005, n° 113, p. 137.

Association for regional cooperation (IOR-ARC) réunit 18 pays. À moyen terme, elle ambitionne de construire un ensemble régional regroupant tous les pays riverains de l’Océan Indien. Enfin, la Southern Africa development community (SADC) est une organisation qui vise à promouvoir le développement économique de l’Afrique Australe.

Les organisations régionales de l’océan indien¹⁶⁵⁸.



b/ Description des différentes organisations régionales de l’océan indien.

-La C.O.I. (Commission de l’Océan Indien)¹⁶⁵⁹.

Créée en 1984 par l’Accord de Victoria¹⁶⁶⁰, la Commission de l’Océan Indien (COI) est une organisation intergouvernementale réunissant les Comores, la France, Madagascar, l’île Maurice et les Seychelles. Son but est de favoriser les échanges intra-régionaux et de défendre les intérêts insulaires de ses membres qui ont en commun l’isolement, l’étroitesse de leur marché intérieur, la fragilité environnementale et l’exposition aux catastrophes naturelles.

¹⁶⁵⁸ . Source, INSEE.

¹⁶⁵⁹ . Déclaration de Port-Louis (Maurice, 20 décembre 1982) jetant les bases d’une coopération régionale entre Madagascar, Maurice et les Seychelles.

¹⁶⁶⁰ . Accord Général de Victoria (Mahé, Seychelles, 10 janvier 1984).

À cet effet, la COI intervient afin de favoriser entre ses membres la coopération diplomatique, la coopération économique et commerciale, la coopération dans le domaine de l'agriculture, de la pêche maritime, ainsi que la coopération dans les domaines culturel, scientifique, technique, de l'éducation et de la justice.

Cependant, les difficultés liées à l'insularité, aux différences de niveau de développement et aux crises politiques, notamment à Madagascar et aux Comores, compliquent le fonctionnement de cette organisation. La France a, en avril 2009, succédé aux Comores à la présidence de la Commission de l'Océan Indien.

Dans son dernier rapport (2010-2011), le Secrétaire général de la COI, l'Ambassadeur Callixte d'Offay rappelait l'importance de l'idée de développement durable pour cette région du monde : « *Le développement durable de nos îles qui est notre finalité première est de la responsabilité des représentants des États, des organisations régionales et internationales, mais également des experts et des techniciens de la région, comme celle de l'ensemble de la population. Il est l'affaire de tous et c'est pour cela que la COI s'efforce de faire des projets pour les populations, et avec les populations* »¹⁶⁶¹.

C'est à partir du 7^{ème} Fonds Européen de Développement-FED-(1991-1995) et surtout du 8^{ème} FED, que la COI va mettre davantage l'accent sur la préservation de l'environnement et la gestion durable des ressources marines et côtières, dont les populations et les économies de ses États membres dépendent fortement. Le Programme Régional pour l'Environnement préfigure une série de grands projets axés sur l'environnement (surveillance des récifs coralliens, éducation à l'environnement, lutte contre les déversements d'hydrocarbures, surveillance des pêches, protection des végétaux, marquage des thons...).

-Le Marché Commun d'Afrique orientale et australe (COMESA)¹⁶⁶²

Le traité du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), signé par 20 États d'Afrique orientale et australe¹⁶⁶³ en novembre 1993, a pour principal objectif la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et l'investissement.

À court terme, le COMESA a pour objectif de mettre en place une zone de libre échange avec la suppression des barrières douanières internes et une union douanière entre ses membres. À plus long terme, c'est-à-dire d'ici 2025, il est envisagé d'établir une union monétaire.

En décembre 2008, une étape importante a été franchie, le COMESA mettant en place une union douanière avec l'instauration d'un tarif extérieur commun afin de favoriser le commerce intérieur et transfrontalier et attirer les investissements directs étrangers.

Au total, le COMESA représente un ensemble de près de 400 millions d'habitants.

¹⁶⁶¹ . D'Offay, C., 2011, Bilan d'une année, dernière année du mandat, Rapport 2010-11 du Secrétaire général, l'Ambassadeur Callixte D'Offay, COI.

¹⁶⁶² . Common Market for Eastern and Southern Africa, le Traité instituant le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, COMESA, était signé le 5 novembre 1993 à Kampala, en Ouganda et ratifié une année après à Lilongwe au Malawi le 8 décembre 1994.

¹⁶⁶³ . Les États parties sont l'Angola, le Burundi, les Comores, la République Démocratique du Congo, Djibouti, l'Égypte, l'Erythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Zambie, le Zimbabwe.

La France, qui a joué un rôle important dans l'établissement de cette union douanière, n'a pour le moment qu'un statut d'« *observateur* » mais souhaite obtenir le statut de « *membre associé* » au titre de La Réunion.

-L'Association des États riverains de l'océan Indien. (IOR-ARC)¹⁶⁶⁴.

L'Association des États riverains de l'océan Indien (ARC), créée en 1997, se propose de fonder autour du bassin de l'océan indien un vaste regroupement économique d'États appartenant à des espaces géopolitiques différents afin d'y accroître les échanges en matière de commerce, d'investissement et de développement des ressources humaines¹⁶⁶⁵.

Regroupant près de 2/3 de la population mondiale (plus d'1,8 milliard d'habitants), L'IOR-ARC s'est donné comme objectifs de promouvoir une croissance durable et un développement équilibré de la région et des États-membres, en soutenant une coopération économique offrant un maximum d'opportunités de développement et répondant aux intérêts de tous.

De plus, l'organisation de coopération régionale promeut la libéralisation des échanges et l'abaissement des barrières tarifaires pour faciliter la circulation des biens, services, investissements, et technologies dans l'océan indien.

La France, qui a sollicité son adhésion au titre de La Réunion, n'a été admise à participer aux travaux de cette organisation régionale qu'en qualité de « *partenaire de dialogue* »¹⁶⁶⁶.

-La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)¹⁶⁶⁷.

Créée en 1979 sous le nom de Conférence de coordination du développement d'Afrique australe et transformée en 1992 en Communauté de développement d'Afrique australe (SADC), la SADC regroupe aujourd'hui 15 États¹⁶⁶⁸.

Elle a pour objet la constitution d'une zone économique intégrée et se dote depuis 2001 d'institutions calquées sur le modèle de l'Union européenne. Elle possède également un organe de défense et de sécurité.

La France soutient ce processus d'intégration régionale et coopère avec cette organisation. Elle met à disposition, au titre de la coopération, des assistants techniques auxquels s'ajoute un conseiller santé à l'ONUSIDA¹⁶⁶⁹ à Pretoria, en Afrique du Sud, qui a compétence sur la zone couverte par la SADC.

¹⁶⁶⁴ . Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation du 6 et 7 mars 1997 (île Maurice).

¹⁶⁶⁵ .Afrique du Sud, Australie, Inde, Indonésie, Kenya, Madagascar, Malaisie, Maurice, Mozambique, Oman, Singapour, Sri Lanka, Tanzanie, Yémen.

¹⁶⁶⁶ . Au même titre que la Chine, l'Égypte, le Japon et le Royaume-Uni.

¹⁶⁶⁷ . South African Development Community, 17 aout 1992, <http://www.sadc.int/>.

¹⁶⁶⁸ . Afrique du sud, Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

¹⁶⁶⁹ . <http://www.unaids.org/fr/>.

2/ Les relations avec l'Union des Comores et les pistes de relations d'entente de Mayotte avec les pays de l'océan indien.

La question des relations de Mayotte avec l'Union des Comores est récurrente et empêche le 101^{ème} département français de s'intégrer pleinement dans les différentes organisations économiques régionales. En vue d'apaiser la situation, un groupe de travail de haut niveau a été constitué entre la France et l'Union des Comores sur cette question. Concomitamment, des initiatives locales de rapprochement et de bonne entente devront être développées.

a/ Le groupe de travail de haut niveau.

Tout en s'opposant sur la question de l'île de Mayotte, sur laquelle chacun des deux pays revendique sa souveraineté, la France et les Comores restent des partenaires privilégiés, comme en témoignent les très nombreux citoyens binationaux.

En 2007, les Présidents Sarkozy et Sambi se sont entendus pour dépasser le conflit de souveraineté sur Mayotte et se concentrer sur le développement harmonieux des quatre îles de l'archipel géographique, au bénéfice des populations. Ils ont ensemble créé le Groupe de Travail de Haut niveau (GTHN), instance franco-comorienne ayant pour objectif de rédiger un accord sur l'insertion de Mayotte dans son environnement géographique¹⁶⁷⁰. En 2009, à l'approche de l'organisation du référendum sur la « *départementalisation* » de Mayotte (29 mars 2009), les relations entre la France et les Comores se sont tendues et le Chef d'État comorien a préféré suspendre les travaux du GTHN.

Pendant, depuis la prise de fonction officielle du Président Ikililou, le 26 mai 2011, les relations entre la France et les Comores peuvent à nouveau être qualifiées d'excellentes et les deux pays s'attèlent à nouveau à rechercher un accord sur l'insertion de Mayotte dans son environnement géographique intégrant des dispositions en matière de circulation des biens et des personnes.

b/ Les pistes concrètes de coopération régionale entre Mayotte et les pays voisin de l'océan indien.

Si les pistes de coopération avancées ci-après concernent l'ensemble des pays riverains de Mayotte dans l'océan indien, une mention particulière doit être accordée à l'Union des Comores. En effet, ce pays très proche de Mayotte par son histoire, sa culture, sa géographie... constitue un partenaire privilégié en matière de commerce et d'échange.

¹⁶⁷⁰ . Joyandet, A., 2008, « Comores/ France, Groupe de travail de haut niveau, discours d'ouverture du secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie », Moroni, 5 juin 2008, Organisation de la Presse Africaine.

C'est pourquoi, le développement économique durable de l'union des Comores voisine est souhaitable pour Mayotte.

De manière à ne pas froisser les sensibilités politiques de l'Union de Comores, les relations d'ententes devront plutôt se focaliser sur les questions de développement qui profitent aux populations de l'archipel. Il s'agira de privilégier les actions sociales, économiques, environnementales ou encore portant sur le sport et la culture.

-Concernant la piste sociale, les flux migratoires originaires des îles Comores sont en partie liés aux difficultés de vie des ressortissants de ce Pays. Comme déjà signalé, l'insuffisance de structures scolaires et sanitaires aggravée par l'instabilité politique des îles voisines sont les causes principales des mouvements de personnes vers Mayotte. Même si des relations privilégiées existent entre la France et l'Union des Comores et que la diplomatie française est la mieux indiquée pour la coopération avec l'Union des Comores, Mayotte pourrait accompagner des actions en faveur de la population comorienne afin d'amorcer une démarche nouvelle pour fixer les candidats à l'immigration dans leur pays d'origine.

-La piste économique consiste à rechercher le maximum de relations commerciales avec les pays voisins et notamment l'Union des Comores. Cela concerne particulièrement les produits agricoles et les activités dérivées. Ainsi, dans le cadre de la lutte contre la vie chère, les produits de consommation courante pourraient être importés des îles Comores à moindre coût.

-La piste environnementale consisterait sous l'impulsion de la diplomatie française à développer la recherche en matière environnementale (biodiversité marine, pêche...) mais aussi à valoriser le patrimoine environnemental et culturel commun à l'océan indien.

Conclusion du chapitre VIII.

Pour asseoir son développement durable sur des bases saines, et trouver sa véritable place dans l'océan indien, Mayotte est dépendante dans une grande mesure de l'évolution géopolitique de la zone océan indien. Malgré les difficultés de Mayotte liées à la vie chère, à la pauvreté, à l'immigration clandestine, au travail dissimulé..., le 101^{ème} département français apparaît trop souvent comme un îlot de richesse dans un océan de pauvreté.

Mayotte ne pourra véritablement prendre son envol que lorsque la situation géopolitique, économique et sociale de ses voisins immédiats sera améliorée et lui permettra d'échanger et de commercer avec eux de manière harmonieuse et apaisée.

Parmi les contraintes géopolitiques qui freinent Mayotte dans ses politiques de développement durable et qui mettent la lutte contre la dégradation de l'environnement au second plan, il y a la question non réglée depuis trente sept ans du différend franco comorien sur l'île de Mayotte.

Ce différend qui trouve sa source dans les circonstances historiques de l'accession des Comores à l'indépendance en 1975 n'a pas cessé depuis d'empoisonner les relations entre les trois îles de l'Union des Comores (Grande Comores, Anjouan, Mohéli) et Mayotte française.

Mayotte qui a toujours souhaité demeurer française a malgré tout besoin pour son développement durable de relations fructueuses et apaisées avec son voisin le plus proche avec lequel elle entretient des relations d'attraction répulsion complexes liées à leur histoire commune.

Les points de friction idéologique entre la France et les Comores concernant l'île de Mayotte doivent être transcendés pour que les populations de l'archipel se concentrent sur l'amélioration de leurs conditions d'existence et sur la protection et la valorisation de leur environnement naturel commun exceptionnel.

Il est vrai que l'instabilité politique chronique de l'Union des Comores depuis 1975 rend difficile et lointaines les perspectives d'un rapprochement pragmatique entre la France et les Comores sur les questions économiques, sociales et environnementales.

Les positions juridiques divergentes de la France et de l'Union des Comores sur l'île de Mayotte constituent un feuilleton passionnant de droit international public dont les épisodes s'égrainent depuis presque quarante ans. La France appuyant son argumentation sur la Constitution de 1958 et la doctrine Capitant, l'Union des Comores invoquant le principe de l'intangibilité des frontières coloniales et le droit international. Dans ce feuilleton, l'accession de Mayotte au statut de département français le 31 mars 2011 et la perspective d'accéder au statut de RUP de l'Europe en janvier 2014 a pu apparaître aux yeux de l'Union des Comores comme une provocation.

Cependant, l'Union des Comores a elle aussi besoin de se développer et de nouer des partenariats économiques, sociaux, environnementaux avec ses voisins mais aussi avec l'Europe.

Les populations des îles de l'archipel des Comores, qu'elles soient françaises ou comoriennes doivent tenter de dépasser ce conflit idéologique malsain et stérile et travailler ensemble à l'amélioration de la situation économique, sociale et environnementale de l'archipel.

D'un point de vue juridique, comme pour les autres DOM, la place de Mayotte dans l'océan indien se situe entre son intégration à l'État central et à l'Europe et l'affirmation d'une certaine autonomie dans ses « *relations extérieures* ».

La représentation des intérêts de Mayotte dans la République doit être plus visible et plus efficace sans remettre en cause le principe de l'indivisibilité de la République.

La coopération décentralisée peut permettre à la France par le truchement de ses départements d'outre-mer, la Réunion et Mayotte, de jouer un rôle important dans le développement économique social et environnemental des pays voisins de l'océan indien. De ce point de vue, l'agence française de développement est une tête de pond fondamentale pour la mise en œuvre de projets visant à l'amélioration des conditions d'existence des populations de cette zone géographique. En gardant à l'esprit que l'aide accordée aux pays voisins comme Madagascar par exemple rejaillira à court, moyen, ou long terme sur le développement de l'ensemble de la zone et donc sur le développement de Mayotte et de la Réunion.

Il est vrai que l'insertion effective de Mayotte dans son environnement immédiat comme son rayonnement optimal sont compliqués par la situation géopolitique particulièrement instable de l'Afrique de l'est et de la mer d'Oman. Le fléau de la piraterie maritime est un bon exemple des difficultés auxquelles Mayotte est confronté. Il s'agit de problématiques internationales qui ne peuvent en aucun cas être solutionnées seulement localement.

Pendant, si l'on observe l'océan indien d'un œil neutre, on constate qu'il s'agit d'une zone à fort potentiel économique d'environ deux milliards d'habitants et dont les pays riverains, certes pour la plupart très pauvres, connaissent une croissance économiques malgré la crise. L'Europe, La France et les départements français de l'océan indien dont Mayotte ont à n'en point douter une partition à jouer dans cette région du monde.

Apaiser les esprits à l'intérieur de Mayotte comme entre les différents pays présents dans cette zone géographique n'est pas chose facile et rapide. Il convient cependant dans un objectif de développement durable de rechercher et de favoriser en permanence le rapprochement des positions. Cela passe par la participation la plus active possible aux différentes organisations régionales comme la Commission de l'Océan Indien mais aussi par la mise en œuvre à l'échelle locale de projets concrets en matière économique, sociale, environnementale, sanitaire, culturelle, sportive. C'est ce qu'avait tenté de faire le groupe de travail de haut niveau mis en place entre la France et l'Union des Comores.

Conclusion du titre IV.

Le changement de statut juridique de Mayotte dans la République de COM à DOM aura une influence importante sur le droit de l'environnement et le développement durable du

territoire. En effet, en adoptant de manière presque complète le droit commun, Mayotte s'oblige à terme à un processus d'adaptation qui sera certainement difficile dans sa mise en œuvre concrète mais qui devrait la faire progresser vers plus de développement et une plus grande conscience de la grande richesse de son environnement naturel et de sa biodiversité.

Cependant il y a des limites externes à l'influence de l'évolution du statut juridique d'une collectivité territoriale sur son développement durable.

En ce qui concerne la collectivité territoriale de Mayotte, ces limites seront d'une part sa capacité à s'intégrer à l'Europe et à ses règles contraignantes en matière environnementale mais aussi en matière économique et sociale. Et d'autre part sa capacité à tirer le meilleur partie de l'évolution très complexe et imprévisible du contexte économique et géopolitique des pays riverains de l'océan indien.

Ces limites à l'influence du statut juridique sur le développement durable du territoire et en définitive sur l'amélioration de la situation économique sociale et environnementale de Mayotte constituent un danger et un défi pour le nouveau département français.

Un danger parce que si Mayotte ne prend pas la mesure de la grande technicité nécessaire notamment au moment où elle accède au statut de région ultra périphérique de l'Europe (RUP), elle risque à court ou moyen terme de déchanter et de voir sa population remettre en cause les bienfaits supposés de son intégration à l'Union européenne.

L'intégration à l'Europe ne doit pas être uniquement appréhendée comme la possibilité d'accéder à des fonds européens structurels qui résoudraient comme par magie tous les problèmes de développement de Mayotte. L'intégration à l'Europe impliquera elle aussi un grand nombre d'adaptations juridiques notamment en matière économique, sociale et environnementale, mais aussi en matière de respect des droits fondamentaux.

Le rayonnement de Mayotte et de la France dans l'océan indien dépendra aussi beaucoup de l'évolution économique, sociale et géopolitique de cette région géographique très prometteuse mais aussi très pauvres et très instable. Dans un objectif de développement durable, il ne faudrait pas que le différend franco comorien sur l'île de Mayotte s'envenime encore et empêche le développement de relations économiques apaisées entre les deux États (la France et l'Union des Comores) de l'archipel. Il ne faudrait pas non plus que la pauvreté endémique et l'instabilité politique de certains États voisins de Mayotte comme la Somalie ou Madagascar s'aggrave encore et remette en cause ou rende difficile les relations commerciales entre ces États et Mayotte.

Ces limites et leur dépassement constituent cependant aussi un défi pour la collectivité de Mayotte pour la France et pour l'Europe. Si Mayotte parvient à proposer des projets économiques sociaux et environnementaux de développement pertinents et réalistes, elle bénéficiera de manière très positive de son appartenance à l'Europe grâce notamment à l'accession aux fonds structurels et aux autres fonds qui permettent le financement des projets des RUP.

De même, d'un point de vue géopolitique, la France avec Mayotte et la Réunion donne à l'Europe une frontière maritime avec l'ensemble des pays riverains de l'océan indien. Cette situation géographique qui peut paraître aujourd'hui à un observateur inattentif comme un handicap lié à l'insularité et à l'éloignement sera peut être demain un atout majeur dans les

relations économiques de la France et de l'Europe avec les pays de l'Afrique de l'est, l'Inde et les pays du golfe persique.

Conclusion de la deuxième partie.

Le respect du droit de l'environnement et la mise en œuvre de l'objectif de développement durable à l'échelle d'une collectivité d'outre-mer ne dépend pas seulement du statut juridique dont cette collectivité est dotée. Même si le statut juridique de département français et de région ultra périphérique de l'Europe peuvent aider dans la clarification des compétences et dans l'accession à certains financements, ces statuts ne doivent pas être fantasmés comme des moyens infaillibles d'accéder au développement et au bien-être.

Mayotte pour réaliser son objectif de développement durable devra aussi relever par elle-même un grand nombre de défis qui peuvent constituer autant de limites dans sa marche vers l'amélioration des conditions d'existence de sa population.

Ces défis sont à la fois internes et externes.

Ils sont internes lorsqu'il s'agit pour le nouveau département de Mayotte de mettre en œuvre ses politiques publiques en ayant toujours à l'esprit un objectif de performance et de bonne gestion. La bonne gouvernance territoriale d'un département ne dépend pas seulement de son statut, mais aussi et surtout de la volonté politique de ses acteurs et représentants. La bonne gouvernance du département de Mayotte avec en premier lieu la recherche de l'équilibre budgétaire est une condition préalable à tout développement durable du territoire. Le développement économique de Mayotte et la sortie de la « *crise de la vie chère* » que connaît actuellement l'île aux parfums sont à ce prix.

Ils sont externes lorsqu'il s'agit pour Mayotte, Africaine, musulmane, isolée de s'intégrer à l'ensemble européen et de composer avec son environnement géopolitique tourmenté.

Ces défis, ces limites qui pourraient freiner Mayotte sur sa route idéale de société respectueuse du droit de l'environnement et tournée vers le développement durable peuvent aussi, si ils sont relevés et réfléchis, se révéler être à moyen ou à long terme des éléments clés du succès de Mayotte d'un point de vue économique, social et environnemental. Cela est très vrai et très réaliste concernant les limites internes, cela est plus hypothétique et moins maîtrisable concernant les limites externes, même si l'amélioration de l'environnement géopolitique de Mayotte ne pourrait que profiter grandement à ce petit territoire européen du sud est de l'océan indien.

CONCLUSION GÉNÉRALE.

Au commencement de cette recherche, en 2009, le droit de l'environnement et la notion de développement durable étaient sur toutes les lèvres et semblaient être des disciplines porteuses d'avenir. La conférence de Copenhague¹⁶⁷¹ rassemblait l'essentiel des chefs d'États et de gouvernements de la planète qui étaient tous très sensibilisés aux questions environnementales du réchauffement climatique, à la préservation de la biodiversité et à la protection de la nature. Cette question cruciale pour notre avenir commun qu'est la protection et la bonne gestion de notre environnement demeure de manière profonde aujourd'hui, même si la crise économique mondiale actuelle nous fait détourner le regard.

Au terme de cette recherche, en 2013, les questions environnementales ne sont plus prioritaires pour les États. Les difficultés liées à la crise économique des *subprimes* et à celle des dettes souveraines en Europe ont tout emporté.

La conférence de Rio sur le développement durable (Rio + 20)¹⁶⁷² qui devait être un moment fort dans la prise de conscience internationale de l'importance du droit de l'environnement et du développement durable pour l'amélioration des conditions d'existence des hommes dans le futur a été un relatif échec. En effet, non seulement, peu de chefs d'États et de gouvernements se sont déplacés, mais de surcroît, les résultats adoptés dans le document final « *l'avenir que nous voulons* »¹⁶⁷³ restent trop peu précis et dépourvus de toute mesure contraignante.

Devant les questions globales et planétaires posées par le droit de l'environnement et le développement durable, comment les collectivités territoriales françaises, dont les problématiques sont plus souvent locales, peuvent-elles agir ? Quelle est l'influence du statut juridique des collectivités territoriales sur la mise en œuvre du droit de l'environnement et sur l'objectif de Développement durable ?

C'est à ces questions que notre thèse a tenté de répondre en prenant l'exemple de la collectivité territoriale française d'outre-mer de Mayotte.

Mayotte qui était une collectivité territoriale française d'outre-mer dépendant de l'article 74 de la Constitution en 2009 que l'on nommait « *collectivité départementale* » est devenue un département français d'outre-mer à part entière dépendant de l'article 73 de la Constitution le 31 mars 2011. Elle deviendra région ultra périphérique de l'Europe au 1^{er} janvier 2014.

Mayotte, petit archipel situé dans l'océan indien est très concerné par le droit de l'environnement compte tenu de la très grande richesse de son environnement naturel et de sa biodiversité. Son développement économique doit tenir compte de cette donnée essentielle et a tout intérêt à se faire dans un objectif de développement durable.

¹⁶⁷¹ . Conférence de Copenhague sur le climat, 7-18 décembre 2009.

¹⁶⁷² . Conférence de Rio de Janeiro sur le développement durable, 20-22 juin 2012.

¹⁶⁷³ . Document final de Rio + 20, « *L'avenir que nous voulons* », 19 juin 2012, ONU.

Le bilan de notre recherche permet d'avancer certains résultats et amène à une réflexion en matière d'analyse économique et environnementale du droit.

Pendant cette étude, le droit, phénomène mouvant, a évolué de façon considérable sur l'île française de Mayotte. L'île aux parfums est devenue le cinquième DOM français et le 101^{ème} département français. Mayotte a été qualifiée pour devenir région ultra périphérique de l'Europe au premier janvier 2014.

Ces bouleversements juridiques qui sont à l'œuvre et qui n'ont pas encore donné tout leurs effets devraient permettre une amélioration de la situation de Mayotte en termes économiques sociaux et environnementaux. En effet, ces évolutions permettent à Mayotte de mieux fixer son droit et de bénéficier de manière plus large des efforts de la Nation et de l'Europe dans la protection de l'environnement et dans la poursuite de l'objectif de développement durable.

La technicité et l'efficacité du droit français et européen sont trop souvent des éléments négligés dans l'analyse des causes du développement durable d'un territoire. La clarification du droit en matière civile mais aussi et surtout en matière d'urbanisme, d'environnement, de droit des étrangers, de droit social, de droit fiscal, de droit économique, de droit administratif en général, nous paraît être un préalable important au déploiement de réformes susceptibles d'amener le territoire vers l'objectif de développement durable.

L'adoption du principe d'identité législative par Mayotte, même si demeure la possibilité de certaines adaptations, est un moyen important sur la voie d'une rationalisation des actions menées en faveur de l'environnement et du développement. En effet, avec ce principe, Mayotte s'engage à se rapprocher des standards très élevés en ces matières de l'Europe et de la France métropolitaine. L'adoption de ce principe permet aussi de clarifier les compétences dévolues respectivement au Préfet, au Département-Région et aux communes de Mayotte.

La transformation de l'île aux parfums en département français et en région ultra périphérique de l'Europe devrait être un atout pour mieux surmonter les défis et limites qui se dressent devant Mayotte.

Qu'il s'agisse du défi que constitue la bonne gouvernance du territoire et le traitement des problématiques économiques sociales et environnementales du territoire ou du défi plus grand encore de l'intégration de Mayotte à l'Europe et à son environnement géopolitique.

Le droit de l'environnement et la notion de développement durable qui lui est liée sont des concepts englobant. Notre problématique qui interrogeait sur l'importance du statut juridique d'une collectivité territoriale d'outre-mer pour mieux faire respecter le droit de l'environnement et atteindre l'objectif de développement durable nous a permis de le montrer. En effet, tout au long des développements, il apparaissait que le droit de l'environnement et l'objectif de développement durable ne pouvaient pas être détachés de problématiques plus larges. À la fin, le droit de l'environnement et l'objectif de développement durable ne peuvent vivre seuls. Ils doivent être intégrés de manière transversale à toutes les politiques publiques. Il faut bien admettre que devant certains impératifs économiques sociaux ou géopolitiques, le droit de l'environnement et l'objectif de développement durable apparaissent un peu comme secondaires. Il semble à la lecture de ce travail que cette position de retrait du droit de

l'environnement et du développement durable par l'État soit une erreur. La résolution des difficultés économiques, sociales, culturelles, sanitaires, géopolitique ne pourra en aucun cas se faire à long terme sans prendre en considération de manière pleine et entière les questions environnementales et la durabilité des actions menées par l'homme.

Le droit de l'environnement et le « *droit du développement durable* » à l'intérieur du droit public mais aussi le droit des collectivités territoriales ont une grande influence sur la réalité vécue des populations, non seulement d'un point de vue purement juridique mais aussi en matière économique, sociale et environnementale. Cela est particulièrement vrai et visible dans les « *laboratoires naturels d'observation* » que constituent pour le droit les collectivités d'outre-mer.

L'élaboration, le vote, l'application, la réception, l'efficacité, la contestation des lois sur un territoire dépend beaucoup de la situation particulière de ce territoire en terme humain, géographique, économique, social, environnemental.

BIBLIOGRAPHIE.

1/ OUVRAGES.

- Abdelmalki, L. ; Courlet, C., (sous la direction de), 1996, *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan.
- Ahamadi, S., 1999, *Mayotte et la France, de 1841 à 1912*, Éditions Mahoraises.
- Aknin, A., 2001, « Dynamiques migratoires et développement durable : vers de nouvelles réflexions », Université Versailles Saint-Quentin,
- Albertini, J.-B., 1997, *La déconcentration. L'administration territoriale dans la réforme de l'État*, Economica.
- Allibert, C., (sous la direction de), 2003, *Regards sur Mayotte*, Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO), 2003, coll. Etudes Océan Indien, Centre d'Etude et de Recherche sur l'Océan Indien Occidentale (CEROI).
- Allibert, C., 1984, *Mayotte, plaque tournante et microcosme de l'océan Indien occidental : son histoire avant 1841*, Paris, Anthropos.
- Amann, C. ; Amann, G. ; Arhel, R. ; Guiot, V., Marquet, G., 2011, *Guide de la flore de Mayotte*, Association les naturalistes, environnement et patrimoine de Mayotte.
- Andre P. (& al.), 2010, *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique*, Presses internationales Polytechnique.
- Auby, J.-B. ; Périnet-Marquet, H. ; Noguellou, R., 2008, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, Montchrestien.
- Balleix, C., 2010, *L'aide européenne au développement*, La documentation Française.
- Barthès, C., 2001, *Changement institutionnel à Mayotte : transition ou métissage ? La recomposition des pratiques agricoles et foncières face à une politique de développement*, Rennes, Thèse ENSA Rennes, Économie de l'agriculture et des ressources.
- Barroux, Y., (Directeur de la publication), 2010, *Mutations et évolutions de l'économie mahoraise à la veille de la départementalisation*, CEROM, n° 1, novembre 2010.
- Baudin-Cullière, F., 1998, *Principe de subsidiarité et administration locale*, LGDJ.
- Blanchy, S., 2003, *La vie quotidienne à Mayotte*, L'Harmattan.
- Boisadam, P., 2009, *Mais que faire de Mayotte ?*, *Analyse chronologique de l'affaire de Mayotte, 1841-2000*, L'Harmattan.
- Bonnard, M. (sous a direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française.
- Bonnelle, F., 1998. *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte*. Paris, La documentation française.
- Bordereaux, L. ; Braud, X., 2009, *Droit du littoral*, Gualino.
- Bouineau, J., 1998, *Histoire des institutions, 1750-1914*, Litec.
- Bovar, O., & al., 2008, *Dossier, les indicateurs de développement durable*, L'économie française édition.
- Bramoullé, G., 2006, *Finances et libertés locales, Pourquoi l'explosion des impôts locaux ?*, Librairie de l'Université d'Aix-en-Provence.
- Breton, J.-M. ; Protécop, J. ; Ribot, C., 2008, *Gestion des ressources en eau et développement local durable (Caraïbes - Amérique latine - Océan Indien)*, Karthala.
- Burdeau, G., 1967, *Traité de science politique t. 2*, LGDJ.

- Burgogue-Larsen (sous la direction de), 2005, *La France face à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Bruylant, 2005.
- Busson, O., 2010, *La pêche à Mayotte*, L'Harmattan.
- Calderaro, N. ; Lacrouts, J., 2009, *Droit du littoral*, Le Moniteur.
- Caminade, P., 2010, *Comores-Mayotte, une histoire néocoloniale*, Agone.
- Cans, C., (sous la direction de) 2009, *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz.
- Canton-Fourrat, 2005, *La modernisation du pouvoir normatif local : le cas des collectivités ultramarines de la République Française*, Thèse, Université de Paris V.
- Cardinal, L., 2008, *Le fédéralisme asymétrique et les minorités linguistiques*, Cambridge University Press.
- Carlowitz, H.-C., (1645-1714), 1713, *Sylvicultura oeconomica*.
- Carlier, F., 2002, *Les théories du développement économique*, PUG.
- Cassagnaud, J., 2008, *Le français en situation de langue minoritaire à Mayotte*, Publication de l'observatoire européen du plurilinguisme.
- Cassin, I., 2005, *Le PLU, plan local d'urbanisme, outils et pratiques de la rénovation urbaine*, Éditions le moniteur.
- Chakrina, E., 2010, *Les relations extérieures des collectivités d'outre-mer de l'océan indien*, Thèse, Université Pierre Mendès France Grenoble II.
- Charbonneau, B., 1967, *L'hommauto*, Denoël.
- Chardenet, P. ; Cuq, J.-P., 2011, *Faire vivre les identités, un parcours en francophonie*, Éditions des archives contemporaines.
- Chérot, J.-Y. (& all.), 1995, *Droit et environnement, propos pluridisciplinaires sur un droit en construction*, PUAM.
- Chevassus-Au-Louis, B. ; Salles, J.-M. ; Pujol, J.-L., 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes : contribution à la décision publique*, La documentation Française.
- Christakis, Th., 1999, *Le droit à l'autodétermination en dehors des situations de décolonisation*, La Documentation française.
- Ciseau, A., 2011, *La piraterie maritime dans l'océan indien, une menace pour le commerce maritime*, CEO Seychelles Ports Authority (SPA).
- Cobelle, J.-F., 1996, *Référendum et droit à l'autodétermination*, Seuil, Pouvoirs
- Cochet, Y., 2005, *Pétrole apocalypse*, Fayard.
- Collard, D., 1977, *Vers l'établissement d'un nouvel ordre économique international*, La documentation Française.
- Coulombie, H. ; Le Marchand, C., 2009, *Droit du littoral et de la montagne*, Litec.
- Courlet, C., 2008, *L'économie territoriale*, PUG.
- Cristescu, A., 1981, *Le droit à l'autodétermination, développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, ONU
- Daniel, J., (sous la direction de), 2007, *L'outre-mer à l'épreuve de la décentralisation : nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*, L'Harmattan.
- De Sadeleer, N. ; Born, C.-H., 2004, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz.
- Decoutère S., Ruegg, J., Joye, D. (sous la direction de), 1996, *Le Management Territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- Di Méo, C., 2006, *La face cachée de la décroissance : une réelle solution face à la crise écologique ?*, L'Harmattan.
- Djadi D., 2008, *La gestion difficile et complexe du fonds européen de développement à Mayotte*, Paris, 2008, *Institut d'étude des relations internationales*.
- Dommen, C. ; Cullet, P., 1998, *Droit international de l'environnement : textes de base et références*, Kluwer Law International.

- Donnay, N ; Thuret, L., 2008, L'extension du plateau continental et le programme « EXTRAPLAC », Mémoire technique de fin d'études, Présenté pour l'obtention du diplôme D'études supérieures de la marine marchande, Ministère de l'écologie de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire,
- Dreyfus, J.-D., 1997, *Contribution à une théorie générale des contrats entre personnes publiques*, L'Harmattan.
- Drobenko, B., 2008, *L'essentiel du Droit de l'eau : À jour de la loi sur l'Eau et les Milieux aquatiques et de ses décrets d'application*, Gualino.
- Dubois, J., 2009, *Les politiques publiques territoriales, la gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Presses Universitaires de Rennes.
- Dubouis, L., (sous la direction de), 2004, *L'Union Européenne*, La documentation française.
- Duguit, L., 1928, *Traité de droit constitutionnel*, Broccard.
- Échinard, Y. ; Labondance F., 2011, (sous la direction de), *La crise dans tous ses états*, PUG.
- Elfort, M. ; Roux, V., (sous la direction de), 2012, *La gouvernance territoriale des régions et départements français d'Amérique*, IDOM, PUAM.
- Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM.
- Ellul, J., 1980, *L'Empire du non-sens*, Presses universitaires de France.
- Ellul, J., 1973, *Les nouveaux possédés*, Fayard.
- Faberon, J.-Y. ; Ziller, J., 2007, *Droit des collectivités d'outre-mer*, LGDJ.
- Faberon, J.-Y., (sous la direction de), 2004, *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française.
- Faberon, J. Y., (sous la direction de), 2001, *La mer outre-mer*, L'Harmattan.
- Faberon, J.-Y. ; et Agniel, G., 2000, (sous la direction de) , *La souveraineté partagée en Nouvelle Calédonie et en droit comparé*, La documentation française.
- Faberon, J.-Y. ; Auby, J. F., (sous la direction de), 1999, *L'Évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM.
- Favoreu, L. ; Philip, L., 2011, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12e éd., Dalloz.
- Favoreu, L. ; Ghévantian, R. ; Scoffoni, G. ; Pfersmann, O., *Droit constitutionnel*, Dalloz, Précis.
- Fitoussi, J.-P., Laurent, É., 2008, *La Nouvelle écologie politique. Économie et développement humain*, Seuil.
- Flahaut, I., (rédactrice en chef), 2009, *Collectivités locales : quelle réforme ?* La documentation française.
- Flobert, Th., 1976, *Évolution juridique et socio-politique de l'archipel des Comores*, Thèse, Université de droit d'économie et des sciences d'Aix-Marseille.
- Floquet, C. (sous la direction de), 2002, *Pour en finir avec la décentralisation*, Éditions de l'Aube.
- Foucher, K. ; Romi, R., (textes rassemblés par), 2006, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM.
- Fromageau, J., 2004, *Le droit de la forêt u XXIème siècle*, L'Harmattan.
- Gadrey, J. ; Jany-Catrice, F., 2005, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La découverte.
- Gautier, P., Frankx, E., 2003, *La zone économique exclusive et la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, 1982-2000 : un premier bilan de la pratique des États*, Bruylant.
- Gazzaniga, J.-L., (& al), 2011, *Le droit de l'eau*, Litec.
- Genevois, B., (collectif), 2009, *Mélanges en l'honneur de Bruno Genevois*, LGDJ.
- Georgescu-Roegen, N. 1979. *Demain la décroissance. Entropie, écologie, économie*. Lausanne.
- Gérard, P., 2007, *Pratique du droit de l'urbanisme : urbanisme réglementaire, individuel et opérationnel*, Eyrolles.
- Girardon, J., 2006, *Politiques d'aménagement du territoire*, Ellipses.

- Gohin, O. ; Maurice, P., 1992, (sous la direction de), *Mayotte, actes du colloque de Mamoudzou des 23 et 24 avril 1991*, Publications de l'Université de la Réunion.
- Gonidec, P. F., 1959, *Droit d'outre-mer*, Tome I, Montchrestien.
- Jonas, H., 1990, *Le principe de responsabilité. Essai d'une éthique pour la civilisation technologique*, CERF, collection Passages.
- Joyau, M., 1998, *De l'autonomie des collectivités locales françaises, essai sur la liberté du pouvoir normatif local*, LGDJ, 1998.
- Guibert, H. D., 1911, *Étude sur les cinquante pas géométriques dans nos colonies*, Thèse en droit public, Université de Paris.
- Guigou, J.-L., 2000, *Aménager la France de 2020 : mettre les territoires en mouvement*, La documentation Française.
- Guillau, Y., 2008, *Biodiversité et développement durable*, Éditions UNESCO, Karthala.
- Hache, J.-D., 2000, (sous la direction de), *Quel statut pour les îles d'Europe ?*, L'Harmattan.
- Hayek, F. A., 1993, *La constitution de la liberté*, Litec.
- Hertig, J. A., (& all), 2006, *Études d'impact sur l'environnement*, PPUR.
- Houée, P., 2001, *Le développement local au défi de la mondialisation*, L'Harmattan.
- Hugon, P., 2003, *L'économie éthique publique, biens mondiaux et patrimoine communs*, UNESCO.
- Illich, I., 2004, 2005, *Œuvres complètes Tome 1, (Libérer l'avenir - Une société sans école - La convivialité - Némésis médicale - Énergie et équité)*, Fayard, 2004, *Œuvres complètes Tome 2, (Le Chômage créateur - Le Travail fantôme - Le Genre vernaculaire - H2O, les eaux de l'oubli - Du lisible au visible - Dans le miroir du passé)*, Fayard, 2005.
- Jacquot, H. ; Priet, F., 2008, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz.
- Jégouzo, Y., 2011, *Le Grenelle II commenté : Impact de la loi portant engagement national pour l'environnement sur le droit de l'urbanisme*, Le Moniteur.
- Kamardine, M., 2007, *Discours de la République pour Mayotte*, Orphie.
- Kiss, A. ; Beurrier, J.-P., 2004, *Droit international de l'environnement*, Pedone.
- Krugman, P., 1998. *L'Économie auto-organisatrice*, Collection Balises, De Boeck Université.
- Kuznets, S., 1971, *Economic Growth of Nations: Total Output and Production Structure*, Harvard University Press.
- Lampué, P., 1959, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Dalloz.
- Lapèze, J., (sous la direction de), 2007, *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, L'Harmattan.
- Laroussi, F. (sous la direction de), 2009, *Langues, identités et insularité*, Regards sur Mayotte, Publication des Universités de Rouen et du Havre.
- Latouche, S., 2006, *Le pari de la décroissance*, Fayard.
- Latouche, S., 1995, *La mégamachine*, La découverte.
- Lavieille, J.-M., 2010, *Droit international de l'environnement*, Ellipses.
- Le Bart, C., 1992, *La rhétorique du maire entrepreneur*, Pedone.
- Le Pouriet, A.-M., (sous la direction de), 1999, *Droit constitutionnel local*, Economica-PUAM.
- Leakey, R., Lewin, R., 1997, *La sixième extinction : évolution et catastrophes*, Flammarion.
- Lillette, V., 2007, *Conservation et patrimonialisation de la tortue marine dans le sud-ouest de l'Océan Indien*, Thèse d'anthropologie, Université de la Réunion.
- Lombard, F., 2008, *La cause dans les contrats administratifs*, Dalloz.
- Lovskar, H., 2009, *Pollution causée par les navires - sanctions et compétences de l'Union européenne*, Mémoire de Master 2 « droit maritime et des transports », Université Paul Cézanne Aix-Marseille III.
- Lucaire, F.; Lucaire, Y., 2003, *Décentralisation et Constitution*, Economica.
- Lucaire, F., 1966, *Droit d'outre-mer et de la coopération*, P.U.F., 2ème édition refondue.

- Madiot, Y. ; Gousseau, J.-L., 2002, *Collectivités locales et développement économique, Élus locaux, entreprises et territoires*, Imprimerie nationale éditions.
- Maestri, E., 2004, (coordination), *La décentralisation, histoire, bilan, évolutions*, Université de la Réunion, Unesco, L'Harmattan.
- Maljean-Dubois, S. ; Mehdi, R., 1999, *Les Nations Unies et la protection de l'environnement. La promotion d'un développement durable*, Pedone.
- Malthus, T., 1798, *Essai sur le principe de population et comment il intéresse l'amélioration future de la société*.
- Martin, J., 2010, *Histoire de Mayotte : département français*, Les Indes savantes.
- Mazaudou, O., 2008, *Droit international public et droit international de l'environnement*, Pulim.
- Meadows, D. & D. ; Rander, J. ; Behrens W., 1972, *The Limits to Growth*, Traduction française : *Halte à la croissance*, Nathan, 1972.
- Méheust, B., 2009, *La politique de l'oxymore. Comment ceux qui nous gouvernent nous masquent la réalité du monde*, La découverte.
- Mélin-Soucramanien, F., 2008, *L'outre-mer Français : un modèle pour la république*, Presses Universitaires de Bordeaux.
- Michalon, T., 2009. *L'outre-mer français. Evolution institutionnelle et affirmations identitaires*. Paris, l'Harmattan.
- Michalon, T., 2006, *Entre assimilation et émancipation : l'outre-mer français dans l'impasse*, Perséides.
- Miclo, F., 1982, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, Economica.
- Moderne, F., (sous la direction de), 1985, *Les nouvelles compétences locales*, Economica.
- Mohamed, A. R., 2001, *Comores : les institutions d'un État mort-né*, L'Harmattan.
- Monod, J. ; De Castelbajac, P., 2004, *L'aménagement du territoire*, PUF.
- Morand-Deville, 2001, *L'environnement et le droit*, LGDJ.
- Moreau Defarges, Ph., 2003, *La gouvernance*, PUF, QSJ.
- Morrand-Deville, J., 2000, *Droit de l'environnement*, PUF.
- Moulinier, P., 2002, *Politique culturelle et décentralisation*, L'Harmattan.
- Moutous, Q., 2010, *L'Océan indien, nouvel axe géostratégique : les enjeux de la piraterie maritime au large de la corne de l'Afrique*, Mémoire de recherche, Institut d'études politiques de Toulouse
- Muis, A. S., 2011, *L'application territoriale du développement durable : de la stratégie à l'action*, Berger Levrault.
- Myllondo, B. (sous la direction de), 2009, *La décroissance économique, pour la soutenabilité écologique et l'équité sociale*, Éditions du croquant. Ecologica.
- Nezeys, B., 1988, *L'autopsie du Tiers-mondisme*, Economica.
- Naim-Gesbert, E., 1999, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Bruylant et Vubpress, Bruxelles.
- Naim-Gresbert, E., 1997, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, thèse, Lyon.
- Ndiaye, P., 1994, *Les collectivités territoriales et l'ordre international. État et perspectives de la décentralisation des relations extérieures dans le cadre unitaire français*, Thèse pour le doctorat en droit, Montpellier I.
- OCDE, (ouvrage collectif), 2011, *Mondialisation, transport et environnement*, OCDE.
- Orrego Vicuna F., 1989, *The Exclusive Economic Zone, regional and legal nature under international law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Özden, M. ; Golay, C., (élaboré par) 2012, *Le droit des peuples à l'autodétermination et à la souveraineté permanente sur leurs ressources naturelles sous l'angle des droits humains*, CETIM.

- Pallemarts, M. ; Dejeant-Pons, M., 2002, *Droits de l'homme et environnement*, Éditions du Conseil de l'Europe.
- Pancratio, J.-P., 2010, *Droit de la mer*, Dalloz.
- Passet, R., 2001, *Éloge du mondialisme par un anti présumé*, Fayard.
- Passet, R., 1996, *L'économie et le vivant*, Economica.
- Pasquier, K., 2001, *Loi Montagne et loi littoral : des lois d'aménagement et d'urbanisme aux dispositions particulières. Illustration du phénomène de territorialisation du droit*, Thèse de droit Public, Université de Nice Sophia- Antipolis.
- Passet, R., 1996, *L'économie et le vivant*, Economica.
- Paul, G., 2011, *Le Grenelle de l'environnement*, Gualino.
- Pecqueur, B., Zimmermann, J.B. (Éditeurs), 2004, *Économie de proximités*, Hermès-Lavoisier.
- Petit, Y., 2011, *Droit de l'environnement, principes et institutions*, Document d'études n° 310, La documentation Française.
- Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française.
- Pontier, J.-M., 1998, *Les contrats de plan entre l'État et les régions*, QSJ, n° 3281.
- Prieur, M., 2004, *Droit de l'environnement*, Dalloz.
- Regnault, M., 2011, *Du pouvoir de la culture à la culture du pouvoir. Politiques culturelles et mise en tourisme des patrimoines à la Réunion et à Mayotte*, Thèse en anthropologie sociale et ethnologie, EHESS.
- Richard, E., 2009, *Compétence métisse : Mobilisations et métier politique à Mayotte (1975-2005)*, Thèse pour le doctorat en science politique, Université de Montpellier I.
- Rist, G., 2001, *Le développement, histoire d'une croyance occidentale*, Presse de sciences Po .
- Roche, C., 2009, *L'essentiel du droit de l'environnement*, Gualino.
- Rolland & Lampué, 1949 , *Précis de droit des pays d'outre-mer et de la coopération* – Edition Dalloz 1949.
- Romi, R., 2007, *Droit et administration de l'environnement*, Montchrestien.
- Romi, R., 1998, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ.
- Rostow, W., 1963, *Les étapes de la croissance économique*, Seuil.
- Rouland, N. ; Pierré-Caps, S. ; Poumarède, J., 1995, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, P.U.F.
- Rousseau, M., 2004, *Management local et réseaux d'entreprise*, Economica.
- Rousval, B., 2005, *Aide multicritère à l'évaluation de l'impact des transports sur l'environnement*, Thèse, Université Parix IX Dauphine.
- Roux, A., (sous la direction de), 2006, *Finances publiques*, la documentation française.
- Roux, V., 2001, *Le capitalisme utopique, propriété privée et destination universelle des biens*, L'Harmattan.
- Ruault, J., 1996, *L'invention collective de l'action*, L'harmattan.
- Saïd, M., 2009, *Foncier et société aux Comores, le temps des refondations*, Karthala.
- Said Mohamed, S. H., 2006, *L'État des Comores et le droit international. Le rôle et l'action du droit international dans la naissance et la vie des petits Etats*, Thèse doctorat droit, Université d'Orléans, 2006.
- Sanguin, A. L., 1997, *Vivre dans une île. Une géopolitique des insularités*, L'Harmattan.
- Sauvageot, F., 2004, *Les catégories de collectivités territoriales de la République. Contribution à l'étude de l'article 72 alinéa 1er de la Constitution du 4 octobre 1958*, Thèse, PUAM.
- Sen, A., 1993, *Éthique et économie*, PUF.
- Sermet, L., 2009, *Une anthropologie juridique des droits de l'homme : les chemins de l'Océan Indien*, Éditions des archives contemporaines.

- Sermet, L. ; Coudray, J. (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la république*, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002, Montchrestien.
- Soibahaddinne, I., 2003, *Société et interculturalité à Mayotte*, Karthala.
- Stahl, L., 2009, *Le droit de la protection de la nature et de la diversité biologique dans les collectivités françaises d'outre-mer*, Thèse pour le doctorat en droit, Université de Lyon.
- Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM.
- Tesoka, L., 2004, *Les rapports entre catégories de collectivités territoriales*, PUAM.
- Thieffry, P., 1998, *Droit européen de l'environnement*, Dalloz.
- Tulard, M.-J., 2006, *La coopération décentralisée*, LGDJ.
- Untermaier, J., 1972, *La conservation de la nature et le droit public*, Thèse, Lyon.
- Van Eeuwen, D. ; Duquette, M., (sous la direction de), 2005, *Les nouveaux espaces de l'intégration, les Amériques et l'Union européenne*, CREALC/IEP-Karthala.
- Van Lang, A., 2007, *Droit de l'environnement*, PUF.
- Védrine, C., 2011, *Fiscalité et environnement : responsabiliser les acteurs. Régionaliser les mesures*, Thèse de droit public, Université de Montpellier I.
- Vivien, F.-D., 2005, *Le développement soutenable*, La découverte.
- Weil, L., 1993, *L'erreur manifeste d'appréciation et le bilan coûts-avantages révélateurs de l'Unité fonctionnelle du Conseil d'État*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier 1.
- Weil, L ; Roussel, C. ; Guillerminet, C. ; Marty, N., 2013, *Objectif concours-Finances publiques catégories A et B*.
- Zaccai, E. 2002. *Le développement durable : dynamique et constitution d'un projet*, Éditions Peter Lange.
- Zara, M., 2012, *L'impact de la départementalisation sur la collectivité territoriale de Mayotte*, Rapport de stage Master II carrières administratives, Aix-Marseille Université.

2/ARTICLES.

- Ablancourt, M.-C., 2004, « Rôle et place du tribunal administratif de Mamoudzou suite à l'adoption de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la république, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 165.
- Agniel, G., 2007, « La Nouvelle Calédonie et l'élaboration du droit international », *RJE*, 2007, n° spécial, p. 30.
- Albert, J.-L., 2011, « La dimension environnementale dans l'histoire fiscale française », *RFFP*, Avril 2011, p. 5.
- Albertini, P., 1993, « Les collectivités locales et l'environnement », *AJDA*, 1993, p. 835.
- Angellelli, P. ; Celimene, F., 2010, « Les fonds structurels 2007-2013 dans une région ultra périphérique de l'Union Européenne : qu'est-ce qui ne va pas avec les fonds européens en Martinique ? », *Document de travail 2010-02* avril 2010, Université des Antilles et de la Guyane.
- Augé, Ph., 2001, « Les dispositions relatives aux finances locales dans la loi d'orientation pour l'outre-mer », in, Elfort, M., (& al.), 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, Quelles singularités dans la France et l'Europe ?*, PUAM, p. 361.
- Ayrat, M., 2004, « Le marché intérieur », in, Dubouis, L., 2004, (sous la direction de), *L'Union européenne*, La documentation française, p. 45.
- Bamana, Z., 2011, « Quelle stratégie de croissance pour Mayotte ? », *Mayotte Hebdo*, 27 octobre 2011.

- Bambridge, T. ; Doumenge, J.-P. ; Ollivier, B. ; Simonin, J., 2002, «Les institutions en vigueur outre-mer, les rapports à la République française et à l'Union européenne, *Hermès*, 32.
- Bavay R., 2005 , « Introduire l'environnement dans le SCOT » , *Études foncières*, n°116, 2005, P.28.
- Ballorain, K. ; Nivert, N., 2009, « L'évolution statutaire de Mayotte et les enjeux environnementaux : l'exemple de la protection des tortues marines », *RJOI*, Numéro spécial 2009 : Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p. 209.
- Bartenstein, K., 2005, « Les origines du concept de développement durable », *RJE*, n°3/2005, p.289.
- Barthès, C., 2009, « Effets de la régularisation foncière à Mayotte. Pluralisme, incertitude, jeux d'acteurs et métissage », *Économie rurale*, 2009/5-6 (n° 313-314), p.128.
- Bazin, S., 1998, « Passage d'une logique concurrentielle à une logique organisationnelle des politiques locales d'attraction d'entreprises : le rôle de la gouvernance locale », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 4, pp. 585-606.
- Behrendt, C., 2007, « Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif », *Revue internationale de droit comparé*, 2007, Vol. 59 numéro 2, P. 443.
- Belkacemi, N., 1999, « Les autochtones français : populations ou peuples ? », *Droit et cultures*, 1999, n°37-1, p. 25.
- Bélorgey, G., 2001, « Ni République unitaire, ni fédération de régions : un État composé », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1009/1010, p. 166.
- Bélorgey, G., 2001, « Interférences entre développement économique et évolutions institutionnelles », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 371.
- Bensoussan, O., 2009, « La mer, menace ou espoir de développement pour Mayotte ? », *Les Cahiers d'outre-mer*, 2009/4 (n° 248), p. 128.
- Bernardie-Tahir, N. ; El-Mahaboubi, O., 2001, « Mayotte : des parfums au tourisme. Les nouveaux enjeux du littoral », *Les cahiers d'outre-mer* 216 / octobre décembre 2001, p. 369.
- Bertrand, F., 2004, « Les relations paradoxales de l'expérimentation et du principe d'égalité (à propos de la décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, loi relative aux libertés et responsabilités locales) », *Revue française de droit administratif*, 2004 (6), pp. 1150-115.
- Bertrand, N., Gorgeu, Y., Moquay, P., 2001. « Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale », Les 3ème journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires, Paris, 13-14 décembre 2001, p.6.
- Bétaille, J., 2010, « La procédure d'étude d'impact après la loi portant engagement national pour l'environnement : des insuffisances récurrentes », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 241.
- Billet, P., 2009, « Les OGM et le risque environnemental », in, Petit, Y., 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 173.
- Billet, Ph., 2010, « Déchets, risques industriels, nanoparticules », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 115.
- Billet, Ph., 2010, « De la loi Grenelle I à la loi Grenelle II », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 19.
- Billet, Ph., 2008, « Grenelle de ... de quoi déjà ? », *Revue environnement*, juillet 2008, p. 2.
- Blanchy, S., 2002, « Changement social à Mayotte : transformation, tensions, ruptures », *Études Océan indien*, p. 165.
- Blanchy, S., 2002, « Mayotte, française à tout prix », *Ethnologie française*, 2002/4 (Vol. 32), p. 192.
- Blanchy, S., 1999, « Les Mahorais et leur terre : autochtonie, identité et politique », *Droit et cultures*, juin, 37 : 165-187.
- Blanchy, S., 1992, « Famille et parenté dans l'archipel des Comores », Paris, *Journal des Africanistes*, 62 (1) : 7-53.

- Blériot L., 2005, « Les départements et régions d'outre-mer : un statut à la carte », *Pouvoirs* 2005/2, n° 113, p. 59.
- Blériot, L., 2004, « Réflexions sur le régime législatif de Mayotte après la loi du 11 juillet 2001 : entre spécialité et identité législatives », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 185.
- Bockel, F., 2009, « La perspective d'une accession de Mayotte au statut de région ultra périphérique », *RJOI*, numéro spécial Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101^{ème} département, p. 91.
- Boev, Y., 2000, « Le droit des peuples à l'autodétermination en droit des minorités ? », *Europe en formation* n° 317.
- Bœuf, J.-L., 2003, « Décentralisation et expérimentations locales », in, *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française, N° 895 p. 6.
- Bonichot, C. ; Froment, E., 2001, « Les compétences des collectivités locales », *Les petites affiches*, 14 mai 2001, n° 95, p.29.
- Bourrinet, J., 2008, « L'impact de la monnaie unique sur les outre-mer de l'Union européenne », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 395.
- Boyer, A., « Les autochtones français : populations, peuples ? Les données constitutionnelles », *Droit et cultures* 1999, n°37-1, p. 115.
- Brard, Y., 2004, « Identité ou spécialité législative », in *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, J.-Y. Faberon (sous la direction de), Paris, La Documentation française, p. 115.
- Brard, Y., 1992, « Autonomie interne et sources du droit en Polynésie française », *AJDA*, 1992, p. 544.
- Brisson J.-F., 2003, « Les nouvelles clefs constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'État et les collectivités locales », *AJDA*, 2003, p. 528.
- Brondel, S., 2007, « Les réserves du Conseil Constitutionnel à l'égard de la loi organique sur l'outre-mer », *AJDA*, 2007, (8), p. 398.
- Brondel, S., 2005, « Le traité établissant une Constitution pour l'Europe n'est pas incompatible avec la Charte de l'environnement », *AJDA*, 2005 (13), p. 692.
- Brouant, J.-P., 2010, « Énergie et climat : un certain manque de souffle », *AJDA*, n° 32, 4 octobre 2010, p. 1802.
- Buzenot, L., 2010, « Les zones franches industrielles d'exportation dans la Caraïbe. Les causes économiques de leur émergence », *Études caribéennes* [En ligne].
- Caminade, P., 2004, « La France et l'Union des Comores : saboter et protéger », *Multitudes* 3/2004 (no 17), p. 119.
- Cans, C., 2003, « Le développement durable en droit interne : apparence du droit et droit des apparences », *AJDA*, 2003, n°5, p. 210.
- Cans, C., 2009, « Environnement et développement durable », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française.
- Carayol, R., 2011, Mayotte après la bataille, *Le monde Diplomatique*, Décembre 2011.
- Caron A., Torre A., 2006. « Vers une analyse des dimensions négatives de la proximité », *Développement Durable & Territoires*, Dossier 7 : Proximité et Environnement.
- Cattaruzza, A., 2007, « Les référendums d'autodétermination : démocratisation ou balkanisation du monde ? », *Espace politique*, 2007-3.
- Caudal, S., 2011, « L'impact des systèmes juridiques sur l'éco-fiscalité : le cas de la France », *RFFP*, n° 114, avril 2011, p. 39.
- Caudal, S., 2009, « Fiscalité et environnement », in, Petit, Y., (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 143.

- Champeil-Desplats, V., 2009, « La Charte de l'environnement prend son envol aux deux ailes du Palais-Royal », *RJE*, 2009 (2), p. 219.
- Charpentier, M., 2011, « Un développement économique respectueux d'une biodiversité exceptionnelle en danger, le cas de Mayotte et des Iles Éparses, protection, surveillance, aménagement du territoire », Colloque *Biodiversité et développement, Enjeu crucial pour nos outre-mer*, Palais d'Iéna, Conseil économique social et environnemental, 5 et 6 décembre 2011.
- Chiroleu-Assouline, M., 2011, « La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence », *RFFP*, n°114, avril 2011, p.17.
- Ciavarini-Azzi, G., 2002, « Point de vue sur les RUP », Séminaire sur les régions ultra périphériques organisé par l'agence française du programme européen jeunesse, 21 novembre 2002.
- Ciavarini Azzi, G., 2002, « L'Union européenne et l'outre-mer », Hermès, p. 32.
- Ciavarini-Azzi, G., 2001, « L'Union européenne et ses régions ultra périphériques », in, Elfort, M. & al., 2001, (sous la direction de), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 549.
- Combot-Madec, F. ; Herve-Fournereau, N., 2002, « Commerce international et protection de l'environnement », *RJE*, n° 1, 2002, p. 3.
- Comelieu, C., 1994, « développement du développement durable ou blocage conceptuel ? », *Tiers-monde*, 35 (137), Janvier-mars 1994, p. 61.
- Constant, F., 2011, « Mayotte : un département français comme les autres ? », *Regards sur l'actualité* n° 369, Réforme des collectivités locales : quel bilan ?, La documentation française, p. 74.
- Constant, F., 2010, « La politique antillaise du président Sarkozy », *Échogéo* n°11.
- Constant, F., 2001, « Les catégories politiques du gouvernement outre-mer », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 15.
- Coudray, J, 2004, « Les fragilités naturelles de Mayotte », in, Sermet, L. ; Coudray, J. (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la république*, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002, Montchrestien, p. 611.
- Custos, D., 2004, « Peuple français et populations d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y., 2004, *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, p. 224.
- Custos, D., 2001, « Le statut constitutionnel des départements d'outre-mer », *AJDA*, 2001, p. 731.
- Custos, D., 2001, « Vers une autonomisation de l'évolution institutionnelle des DOM ? », *RPP*, n° 1009-1010, 2001, p. 47.
- Custos, D., 2001, « La loi d'orientation : une méthode », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 93.
- Daly, H. E., 1992, « Il n'y a pas de croissance durable », *Transversales sciences cultures*, n° 13, Janvier - février.
- Daly, H. E., 1990, « Towards Some Operational Principles of Sustainable Development », *Ecological Economics*, 2.
- Damoiseau, N., 2007, « Les avancées et les revers de la révision constitutionnelle en outre-mer », *Revue du CRPLC*, 15/ 2007, p. 41.
- Daniel, J., 2009. « La crise sociale aux Antilles ». *EchoGéo*, Sur le vif 2009.
- Dantonel-Cor, N., 2009, « Les collectivités territoriales et l'environnement », in Petit, Y. (dir), *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 109.
- De Lanversin, J., 1974, « Contribution du juge au développement du droit de l'environnement », *Mélanges M. Waline, Le juge et le droit public*, t. II, 1974, p. 519.
- De Miras, C., 1997, « Le développement des petites économies insulaires relève-t-il encore de l'économie de marché ? », *Revue tiers monde*, 1997, XXXVIII (149), p. 79.
- De Sadeleer, N., 2011, « Incidence des régimes d'interdiction des entraves tarifaires de l'Union européenne sur l'écofiscalité des États membres », *RFFP*, n° 114, avril 2011, p. 55.

- De Sadeleer, N., 2009, « La protection de la nature et de la biodiversité », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 187.
- De Sadeleer, N., 2007, « La biodiversité européenne en crise : le droit CE à la rescousse de l'arche de Noé », *RDUE*, 2007/4, p. 87.
- Decoutère, S., 1996, « Finalités et modalités du management territorial », in, Decoutère S., Ruegg, J., Joye, D. (sous la direction de), *Le Management Territorial. Pour une prise en compte des territoires dans la nouvelle gestion publique*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- Delalande, D., 2009, «La lutte contre le changement climatique», in Petit, Y., (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française.
- Delblond, A., 2000, « Du gouverneur au préfet, la représentation du pouvoir central dans l'outre-mer français des Amériques », in, *Mélange en l'hommage de Bernard Vonglis*, L'Harmattan.
- Deshayes, F., 1999, « Problématique de l'évolution statutaire et gestion des fonds structurels dans les DOM », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J.-F., 1999, (sous la direction de), *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 107.
- Diémert, S., 2009 « Le cadre constitutionnel de la départementalisation de Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009 : *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, p. 41.
- Diémert, S., 2008, « La représentation des intérêts d'outre-mer au sein des États membres : le cas français », Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 231.
- Diémert, S., 2007, « La Constitution, l'autodétermination des populations d'outre-mer et l'appartenance à la République : nouvelles perspectives », in, *Mélanges en l'Honneur de Louis Favoreu*, 2007, Dalloz, p. 637.
- Diémert, S., 2006, « L'évolution de la fonction législative outre-mer ou comment on légifère pour l'outre-mer ? », *Revue Juridique et Politique des États francophones*, 2006-1, p. 9.
- Diémert S., 2005, « Le droit de l'outre-mer », *Pouvoirs* 2005/2, n° 113, p. 101.
- Diémert, S., 2004, « L'ancrage constitutionnel de l'outre-mer français », in Jean-Yves Faberon (sous la direction de), *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, 2004.
- Domenach, H., 2007 « Démographie et environnement : vers une régulation planétaire ? », *Croissance et Environnement*, septembre 2007.
- Dormoy, D., 2008, « Les Pays et territoires d'outre-mer associés à l'Union européenne », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM, p. 139.
- Dormoy, D., 1999, « L'application du droit communautaire dans les DOM », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J.-F., 1999, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, IDOM, PUAM, p. 93.
- Douence, J.-C., 2011, « La nouvelle répartition des compétences, gage de clarification », *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 4 avril 2011, n° 14, p. 40-43.
- Drago; G., 2010, « Le nouveau visage du contentieux constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/4 n°84, p.228.
- Douence, J. C., 2001, « La loi littoral et les départements d'outre-mer », in, Faberon, J. Y., (sous la directions de), 2001, *La mer outre-mer*, L'Harmattan, p. 139.
- Doubé-Billé, S., 2009, « L'ONU et l'environnement », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 61.
- Doumenge, J.-P., 2002, « Diversité culturelle et construction des identités collectives outre-mer », *Hermès* 32.
- Drobenko, B., 2010, « Bâtiments et urbanisme, eau et inondations », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 27.

- Dupuy, P. M., 1997, « Où en est le Droit international de l'environnement ? », *RGDIP*, 1997-4, P. 877.
- Durousseau, M., 2008, « Le constat : la biodiversité en crise », in Biodiversité et évolution du droit de protection de la nature : réflexion prospective, *RJE*, 2008 n° spécial, p. 12.
- Espérance, J.-C., 1996, « Du Tangué au Corse blanc batard, ou le marais de compétences de la DIREN de la Réunion », In, *Mélanges dédiés à Jean Mas, Droit et anthropologie de la complexité*, Economica.
- Faberon J.-Y., 2005, « La France et son outre-mer : un même droit ou un droit différent ? », *Pouvoirs*, 2005/2, n° 113, p. 5.
- Faberon, J.-Y., 2002, «La collectivité départementale de Mayotte : vers un statut de droit commun», *Cahiers de l'Orihs*, n°7.
- Faberon, J.-Y., 1999, « Comparaisons : les territoires d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J. F. (sous la direction de), 1999, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 153.
- Fabre, M.-H., 1982, « L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité ? fiction ? », *RDP*, 1982, p. 607.
- Fabry, V., 2005, « L'outre-mer dans les ensembles régionaux », *Pouvoirs*, 2/ 2005, n° 113, p. 137.
- Farnocchia, S., 2006, « Les spécificités du droit du travail mahorais », *APOI*, XVIII 2003-2005, p. 75.
- Favoreu, L. ; Roux, A., 2002, « La libre administration des collectivités territoriales est-elle une liberté fondamentale? », *Cahiers Conseil constitutionnel*, 2002, n° 12, p. 88.
- Favoreu, L. ; Maestre, J.-C., 1975, « L'accession des Comores à l'indépendance », *APOI*, 1975, Volume II, p.15.
- Fortier, J.-C. ; Vitalien, C., 1985, « Les compétences des régions mono départementales d'outre-mer », in, Moderne, F., (sous la direction de), 1985, *Les nouvelles compétences locales*, Economica, p. 414.
- Fortin, P. A. ; Saint-Pierre, G., 2003, *La culture entrepreneuriale : un antidote à la pauvreté*, Fonds spécifique de développement de la Francophonie (FSDF) et Agence Canadienne de Développement international (ACDI).
- Ferguene, A. ; Abderraouf, H., 1998, « Développement endogène et articulation entre globalisation et territorialisation : éléments d'analyse à partir du cas de Ksar-Hellal (Tunisie) », *Revue Région et Développement*, n° 7- 1998.
- Ferrand, J.-P., 2008, « Droit de l'urbanisme et droit de l'environnement. Rapport introductif », *RFDA*, n° 4, p. 629.
- Feuer, G. ; Ouraga, A., 2002, « Un nouveau paradigme pour les relations entre l'Union Européenne et les États ACP l'accord de Cotonou du 23 juin 2000 », *Revue Générale de Droit International Public*, 2002, Vol. 106, n°2, p. 269.
- Flobert, T., 1976, « Histoire et actualité du mouvement mahorais », *Revue française d'études politiques africaines*, Janvier 1976, n° 121, p. 70.
- Fonbaustier, L., 2010, « Les transports durables dans la loi Grenelle II », *RJE*, numéro spécial 2010, p. 67.
- Fontaine, G., 1997, « Mayotte, l'île aux multiples défis », in, Sanguin, A. L., 1997, *Vivre dans une île. Une géopolitique des insularités*, L'Harmattan, p.70.
- Fraisie, R., 2005, « Quelle est la portée du "principe de subsidiarité" ? », *Droit administratif*, 2005 (8-9), pp. 21.
- Fraisie, R., 2000, « La hiérarchie des normes applicables en Nouvelle-Calédonie », *RFDA*, p 82.
- Galletti, F., 2004, « Existe-t-il une obligation de bien légiférer ? Propos sur l'incompétence négative du législateur dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel », *Revue Française de droit Constitutionnel*, 2004/2 n°58 p. 226

- Garde, F., 1999, « les autochtones de la république », *RFDA*, 1999, n°1, p. 2.
- Gastineau, B. ; Sandron, F., « Démographie et environnement à Madagascar », *Économie rurale* [En ligne].
- Genevois, B., 1991, « Le contrôle de la constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de Corse », *Revue française de droit administratif*, 1991, p. 407.
- Garnier-Sargos, 1977, « Une nouvelle étape du droit français : la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature », *Gazette du Palais*, 1977, 1, p.12.
- Garrigos, Ph., 1999, « L'avenir du statut fiscal : un défi pour la survie d'un tissu économique des départements français d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y. , Auby, J.-F., (sous la direction de), 1999, *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 239.
- Gautron, J.-C., 2004, « L'Europe et les pays en développement », in, Dubouis, L., (sous la direction de), 2004, *L'Union Européenne*, La documentation française, p. 130.
- Glénard, G., 2003, « Les critères d'identification d'une liberté fondamentale au sens de l'article L. 521-2 », *AJDA*, 2003, p. 2010.
- Godard, O., 2008, « Le Grenelle de l'environnement met-il la France sur la voie du développement durable ? », in, *Le Grenelle de l'environnement*, Regard sur l'actualité n° 338, La documentation française, p. 43.
- Godard, O., 1994, « Le développement durable, paysage intellectuel », *Natures, sciences, sociétés*, 2(4), p. 309.
- Gohin, O., 2009, « Mayotte : la longue marche vers le droit commun », *RJOI*, p.5.
- Gohin, O., 2009, « Les outre-mer », in, Bonnard, M. (sous a direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française p. 111.
- Gohin, O., 2008, « L'organisation des outre-mer européens et l'articulation entre traité instituant la communauté et constitutions des États membres », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM, p. 87.
- Gohin, O., 2004, «la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte : quel mode de décentralisation entre la loi du 2 mars 1982 et la réforme du titre XII de la Constitution ?», in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 69.
- Gohin (O.), 2003, « La nouvelle décentralisation et la réforme de l'État », *AJDA*, 2003, p. 522.
- Gohin, O., 2003, « La réforme constitutionnelle de la décentralisation : épilogue et retour à la décision du Conseil constitutionnel du 26 mars 2003 », *Les petites affiches*, 6 juin 2003 (113), p. 7.
- Gohin, O., 2002, « L'apport de l'évolution institutionnelle de l'outre-mer départementalisé au droit constitutionnel depuis 1998 », *Cahiers Conseil constitutionnel*, 2002, n° 12, p. 112.
- Gohin, O., 2000, « L'évolution du statut de Mayotte au sein de la République française : aspects constitutionnels », *Revue française de droit administratif*, 2000, p. 737.
- Gohin, O.,1999, « L'évolution des départements d'outre-mer vers un statut de collectivités spécifiques», in Jean-Yves Faberon et Jean- François Auby (sous la direction de), *L'Évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, 1999.
- Gohin, O., 1999, « Égalité et différenciation dans les départements d'outre-mer : la notion de situation particulière dans l'article de la Constitution », in, Le Pouriet, A.-M., (sous la direction de), 1999, *Droit constitutionnel local*, Economica-PUAM, p. 119.
- Gohin, O., 1992, « La juridiction administrative d'outre-mer », in, *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, p. 279.
- Gohin, O., 1990, « Mayotte française : aspects internationaux, constitutionnels et militaires », *APOI*, Vol. XII, 1990-91, p. 116.
- Golletau, A., 2009, « Les actions de la brigade nature de Mayotte pour la conservation de l'environnement », *Faune Sauvage* n°284/avril 2009, p. 73.

- Goujon, M. ; Hermet, F., 2011, « L'indice de développement humain : une évaluation pour Mayotte », *WP CEMOI* n°10
- Groud, H., 2005, « Le droit de l'environnement, une nouvelle liberté fondamentale », *AJDA*, 2005, p. 1357.
- Guesnier, B., 2003, « De la formation des disparités territoriales à leur correction. Des outils au service de la gouvernance locale », in ouvrage en hommage au Professeur Gaston Gaudard (Fribourg), *L'espace économique mondial et régional en mutation*, Éditions Schulthess, Zurich.
- Guillaumin, P., 2000, « La dimension ultra périphérique de l'Union européenne », in, Hache, J.-D., 2000, (sous la direction de), *Quel statut pour les îles d'Europe ?*, L'Harmattan, p. 103.
- Guillaumont, O., 2003, « La réforme du statut civil de droit local et l'abandon de la polygamie à Mayotte », *Semaine juridique (J.C.P.)*, 2003 (37), p. 1553.
- Hamidou, A., 1996, « Modernisation du droit mahorais et coutumes locales : la nécessité d'un équilibre pour le maintien d'une cohésion sociale » *RJP*, 1996, n°3 p. 253.
- Harribey, J.-M., 2007, « Les théories de la décroissance : enjeux et limites » *Cahiers français, Développement et environnement*, n°337, mars-avril 2007, p. 20-26
- Hartwick, J., 1997, « Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources », *American Economic Review*, n° 67.
- Hermitte, M. A., 1992, « La convention sur la diversité biologique », *AFDI*, vol. 38, p.844.
- Hervé-Fournereau, N., 2009, « Le principe d'intégration », in, Petit, Y. (sous la direction de), *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p.31.
- Hertzog, R., 2011, « Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains », *RFFP*, n° 114, avril 2011, p. 149.
- Holec, N., Brunet-Jolivald, G., 2000, « De la gouvernance des économies à celle des territoires : Note de synthèse sur la gouvernance », *Centre de documentation de l'urbanisme*.
- Hory, J.-F., 2004, « À propos de quelques coutumes mahoraises. Les procédures infra judiciaires de règlement des conflits », in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 393.
- Hory, J.-F., 2003, « L'introduction à Mayotte du système patronymique », in, Allibert, C., (sous la direction de), 2003, *Regards sur Mayotte*, Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO), 2003, coll. Etudes Océan Indien, Centre d'Etude et de Recherche sur l'Océan Indien Occidentale (CEROI).
- Hory, J. F., 2002, « L'introduction à Mayotte du système patronymique », *Études Océan Indien*, n° 33-34, p. 306.
- Hugon, Ph., 1996, « La dialectique du local et du global dans le développement », in, Abdelmalki, L. ; Courlet, C., (sous la direction de), 1996, *Les nouvelles logiques du développement*, L'Harmattan, p. 29.
- Jacquot H. et Lebreton J.P. , 2001, « La refonte de la planification urbaine » , *AJDA*, 2001, P.27.
- Janus, M., « La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 », *Pouvoir dans la Caraïbe*, n° 12, 2000, p. 191.
- Jégouzo, Y., 2010, « L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement », *AJDA*, n° 30, 20 septembre 2010, p. 1681.
- Jégouzo, M., 1996, « Présentation de la loi du 2 février 1995 », *RFDA*, 1996, p.198.
- Johnstone, N. ; Hascic, I., 2007, « Éco-innovation, action publique et mondialisation », *L'observateur de l'OCDE*, n° 264/265.
- Jorda, J., 2008, « Les fonds et subventions », in, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 325.
- Jorda J., 2003, « Les collectivités territoriales outre-mer et la révision de la Constitution », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2003/4, n° 56, p. 697.

- Jos, E., 2011, « l'article 73 de la constitution et la diversité des statuts », Colloque, *Les collectivités Françaises situées outre-mer à l'épreuve des évolutions statutaires et de la réforme territoriale*, Mercredi 9 février 2011, Palais du Luxembourg, organisé par le CRPLC (centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe).
- Jos, E., 2008, « Les échanges commerciaux des RUP sous l'emprise du droit de l'OMC », in, Tesoka, L., Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 357.
- Jos, E., 2001, « La loi d'orientation pour l'outre-mer : une impulsion en faveur d'un développement culturel centré sur la valorisation des identités », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 331.
- Jos, E. ; Daniel, J., 1995, « Les régions ultra périphériques face à l'union européenne : les difficultés de l'harmonisation dans la différence », *Annuaire des collectivités locales*, 1995, Vol. 15 n° 15, p. 23.
- Joyau, M., 2011, « Les relations du (futur) D.O.M de Mayotte avec les régions et les autres départements », *RJOI* n° 13, P. 77.
- Jtokke, Olav, « Sustainable Development : A Multi Faceted Challenge », *The European Journal of Development research*, 3 (1) juin 1991, p. 8-31.
- Kamardine, M., 2009, « La marche mahoraise vers le droit commun...Ou de la difficulté de demeurer Français », *RJOI*, numéro spécial : *Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101^{ème} département*, p.19.
- Karpe, Ph., 2000, « L'apport du droit international applicable aux autochtones à la résolution des conflits minoritaires », *Europe en formation* n° 317.
- Kiss, A., 2005, « De la protection intégrée de l'environnement à l'intégration du droit international de l'environnement », *RJE*, 3, 2005.
- Kiss, A., 1991, « Environnement et développement ou environnement et survie ? », *JDI*, p. 34.
- Kurlic, J., 2007, « L'idée de peuple dans la tradition constitutionnelle française », *Sens Public*, Revue web.
- Krucic, B., 2007, « Peuple et volk : réalité de fait, postulat juridique », Colloque organisé à l'Université de Nanterre en décembre 2005, *Sens Public*, revue web.
- Laganier, R., Villalba, B., Zuindeau, B., 2002, « Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire », *Développement durable et territoires*.
- Lahorgue, M. B., 2010, « La réforme de l'étude d'impact », *AJDA*, n°32, 4 octobre 2010, p. 1807.
- Lambert, F., 2003, « La coutume révisée par la loi (du bon usage de l'article 75 de la Constitution) », *Revue française de droit constitutionnel*, 2003 (56), p. 796.
- Lanfranchi, M.-P., 1997, « La valeur juridique des résolutions du Conseil de sécurité », *Annuaire Français de droit international*, Vol. 43, 1997, p. 31.
- Laponce, J. A., 2004, « Turning votes into territories: boundary referendums in theory and practice », *Political Geography*, n°23, 2004, pp.169-183.
- Laponce, J. A., 2001, *From Avignon to Schleswig and Beyond : Sovereignty and Referendums (working paper n°36)*, Vancouver, UBC Institute of International Relations, 28p. *Nationalism and Ethnic Politics*, vol.7, n°2, Summer 2001, pp.33-56.
- Latouche, S., 2003, « Sortir de l'économie », *Politis*, p. 20.
- Le Bot, O., 2004, « La loi de programme pour l'outre-mer : interprétation du statut civil de droit local », *Dalloz*, 2004 (18), p. 1272.
- Le Galès, P., 1995. « Du gouvernement urbain à la gouvernance des villes », *RFSP*, 45(1).
- Le Lidec, P., 2007, « le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue Française d'administration publique*, 2007/1-2 (n°121-122).
- Le Pourhiet, A.-M., 2000, « La Constitution, Mayotte et les autres », *RDP*, n° 3, p. 883.

- Lechat, P., 1994, « Regards sur le droit de l'outre-mer », *Revue Juridique Polynésienne*, n° 1, 1994, 17 p. 14.
- Lefèvre, F., 1999, « Le dixième anniversaire du POSEIDOM », *Océane, la lettre de l'ODEADOM*, juin 1999, n°8.
- Legoff, N., 2010, « La rapide création du Parc Naturel marin de Mayotte », *EchoGéo* [En ligne].
- Legoff, N., 2010, « Les Comores et l'aléa cyclonique dans le contexte des changements climatiques : la vulnérabilité différenciée d'Anjouan et de Mayotte », *Vertigo*, Volume 10 n° 3.
- Leloup, F. ; Moyard, L. ; Pecqueur, B., 2005, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, Économie et Société*, 2005/4 P. 321.
- Lemaire, F., 2012, « L'outre-mer, l'unité et l'indivisibilité de la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012/2, n° 35, p. 95.
- Lemaire, F., 2001, « Les évolutions du principe d'indivisibilité de la République », *RRJ*, 2001-2, pages 722.
- Lemaire, F., 2000, « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public*, 2000, p. 907.
- Levade, A., 2008, « La décision OGM ou les implicites d'une décision à lire dans son environnement », *La Semaine juridique*. Edition générale, 2008 (30), p. 37.
- Linotte, D., 1976, « Note sur la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 », *Gazette du Palais*, 16-17, juillet 1976, p. 5.
- Louette, M. ; Meirte, D. ; Jocque, R., & al., 2004, « La faune terrestre de l'archipel des Comores », *Studies in Afrotropical Zoologie*, n° 293, Éditions du MRAC.
- Luchaire, Y., 2009, « La persistance de la tutelle dans le droit des collectivités territoriales », *AJDA*, n° 21, 15 juin 2009, p. 1134.
- Luchaire, F., 2007, « La France d'outre-mer et la République », *Revue française d'administration publique* 2007/3 (n° 123), p. 22.
- Luchaire, Y., 2006, « La diversité des contrats d'aménagement du territoire », in, Luchaire, Y., (sous la direction de), 2006, *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L'Harmattan, p. 49.
- Luchaire, F., 2003, « L'outre-mer devant le Conseil constitutionnel », *Revue du droit public*, 2003 (6), p. 1789.
- Luchaire, F., 2001, « L'avenir des départements d'outre-mer devant le Conseil Constitutionnel - Commentaire de la décision du 7 décembre 2000 », *Revue de droit public*, 2001 (1), p. 247.
- Luchaire, F., « Le Congrès dans les départements d'outre-mer », in, Elfort, M., & al., 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 387.
- Luchaire, F., 2000, « Le Conseil constitutionnel et la consultation de la population de Mayotte », *Revue juridique et politique*. Indépendance et coopération, 2000 (3), 243-25.
- Luchaire, F., 1992, « L'émergence d'un droit constitutionnel de la décentralisation », *AJDA*, 1992, n° spécial « Décentralisation - Bilan et perspectives », p. 25.
- Luchaire, F., 1991, « À propos du statut de la Corse », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 1991, p. 484.
- M'sa, Y., 2002, Les conséquences juridiques et politiques d'une décolonisation inachevée : l'exemple comorien, Thèse de Doctorat en droit, Université d'Auvergne Clermont I, Clermont-Ferrand, 2002.
- M'Saidie, T., 2012, « L'apport du statut de département dans le processus de Rupéisation de Mayotte », Matinée Conférence, *Où en est la départementalisation de Mayotte ?*, 31 mars 2012, à paraître PUAM.
- Madiot, Y., 1995 « Vers une "territorialisation" du droit », *RFDA*, 1995, p. 9.

- Maestre, J. C., 1976, « L'indivisibilité de la République et l'exercice du droit à l'autodétermination », *RDP*, 1976, p.436.
- Maestri, E., 1990, « Mayotte, Madagascar, la Réunion et la France depuis 1841 », *APOI*, Vol. XII, 1990-91, p. 91.
- Magnon, X., 2010, « Le droit constitutionnel des collectivités "territoriales" d'exception : la Nouvelle-Calédonie et Mayotte devant le Conseil constitutionnel. Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009 », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010 (81), p. 123.
- Maljean-Buboïs, S., 2002, « Environnement, développement durable et droit international. De Rio à Johannesburg et au-delà ? », *AFDI*, p. 592.
- Martin, J., 1992, « Mayotte avant 1841 », in, Gohin, O. ; Maurice, P., 1992, (sous la direction de), *Mayotte, actes du colloque de Mamoudzou des 23 et 24 avril 1991*, Publications de l'Université de la Réunion, p. 122.
- Martin, J., 1976, « L'affranchissement des esclaves de Mayotte, décembre 1846-juillet 1847 », *Cahiers d'études africaines*, 1976, Volume 16 n° 61-62, p. 207.
- Martinet, V. ; Rotillon, G., 2007, « Invariance in Growth Theory and Sustainable Development », *Journal of Economic Dynamic and Control*.
- Mastor, W., 2010 « La contribution carbone à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 : chronique d'une mort - et d'une renaissance ? - annoncée », *AJDA*, 2010 (5), p. 277.
- Mathieu, B., 2009, « Incertitudes quant à la portée de certains principes inscrits dans la Charte constitutionnelle de l'environnement », *La Semaine juridique*. Edition générale, 2009 (7), p. 42.
- Maurice, P., 2001, « La position de la France et de la communauté internationale à l'égard des îles Comores », *Annuaire des Pays de l'Océan Indien*, 1999-2000, p.401.
- Mayall, J., 1999, « Sovereignty, Nationalism and Self-Determination », *Political Studies*, XLVII, pp.474- 502.
- Mehdi, R., 2008, « La citoyenneté européenne », in, Tesoka, L., Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 35.
- Mehdi, R., 2004, « L'ordre juridique communautaire », in, Dubouis, L., (sous la direction de), *L'Union européenne*, La documentation française, p.31.
- Mélin-Soucramanien, F., 2007, « Le Conseil constitutionnel défenseur de l'égalité républicaine contre les "classifications suspectes" », *Recueil Dalloz*, 2007, p. 3017.
- Mercier, M., 2000, « pour une République territoriale: l'unité dans la diversité », n° 447 tome I (1999-2000) - 28 juin 2000.
- Mestre, C., 2009, « La mise en oeuvre des directives environnementales dans l'Union européenne », in, Petit, Y. (sous la direction de), *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p.85.
- Metayer, D., 2001, « La double insularité », in, Faberon, J.-Y., 2001, *La mer outre-mer*, L'Harmattan, p. 259.
- Meunier, A., 1970, *Le statut politique et administratif de l'archipel des Comores (1912-1968)*, Recueil Penant, n° 729, juillet-septembre, p.287.
- Michalon, T., 2001, « Crainte du marché et rejet de l'État, vraies spécificités de l'outre-mer ? », in, Elfort, M. (& al.) (sous la direction de), 2001, *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, PUAM, p. 47.
- Mohamed, N., 2009, «La fiscalité locale à Mayotte à l'épreuve de la départementalisation», *RJOI*, n° spécial, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p.175.
- Molinier-Dubost, M., 2011 « Démocratie environnementale et participation des citoyens », *AJDA*, 14 février 2011, p.259.
- Monjon, S. ; Hanoteau, J., 2007, « Mondialisation et environnement », in, *Cahiers Français*, n° 337, mars avril 2007, *Développement et environnement*, La documentation française, p. 34.

- Montecler, M.-C. de, 2006, « La loi immigration déclarée conforme à la Constitution », *AJDA*, 2006 (27), p. 1474 (brève).
- Moreau, S. ; Marszek, A., 2012, « Géopolitique mahoraise et réunionnaise : de la crise actuelle à un état des lieux régional », *Hérodote*, 2012/2, n° 145, p. 150.
- Morrant-Deville, J., 2008, « Éditorial », *La lettre de la justice administrative*, n°19, novembre 2008.
- Moreau Defarges, Ph., 1993, « L'organisation des Nations-Unis et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *Politique étrangère*, Vol. 58 n°3, p. 659.
- Mottes, J., 2004, « Convergence juridique et contrôle de la gestion publique locale mahoraise », in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, (Sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 décembre 2002*, Montchrestien, p.153.
- Mouriapregassin, C., 2009, « la révision de l'état civil à Mayotte », *RJOI*, n° spécial 2009, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p.99.
- Moutoussamy, M., 1998, « Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les DOM, Innovations essentielles et limites », *revue du CRPLC*, 10/ 1998 p. 305.
- Myers, N. ; Mittermeier, R.-A. ; Mittermeier, C.- G. ; Da Fonseca, G. A. B. ; Kent, J., 2000, « Biodiversity Hotspots for Conservation Priorities », *Nature*, 403, p. 853.
- Ndiaye, P., 1999, « Le régime général des relations extérieures des départements d'outre-mer », in, Faberon, J.-Y. ; Auby, J.-F., *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, p. 75.
- Nemery J.-C., 2004, « Réforme de la décentralisation et transferts de compétences ». In : *Annuaire des collectivités locales*. Tome 24, 2004. Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe. p. 67.
- Ninon, J., 2007, « La dynamique urbaine à Mayotte : l'étalement de Mamoudzou et la « périphérisation » des centres petits-terriens », *Les Cahiers d'Outre-Mer* , 240/ octobre novembre 2007, p. 305.
- Nordhaus, W. D., 1999, « Biens publics globaux et changement climatique », *Revue française d'économie*, Vol. 14 n° 14-3, p. 11.
- Oliva, E., 2006, « La préparation, le vote et l'exécution des budgets locaux », in, Roux, A., (sous la direction de), 2006, *Finances publiques*, la documentation française, p. 138.
- Oraison, A., 2009, « Le différend franco-comorien », *Diplomatie*, n° 40, septembre-octobre 2009.
- Oraison, A., 2004, « La mise en place des institutions de l'Union des Comores prévues par la Constitution du 23 décembre 2001 », *Revue Française de droit constitutionnel*, 2004/4 (n° 60), p. 771
- Oraison, A., 2004, « Réflexions générales sur les perspectives de règlement du conflit franco-comorien sur l'île de Mayotte à l'aube du XXIème siècle », in, Sermet, L., Coudray, J., (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la république, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15, 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 237.
- Oraison, A., 2004, « Coup d'oeil sur la commission de l'océan indien à l'occasion de son vingtième anniversaire », *RRJ*, 2004-1, p.429.
- Oraison, A., 2001, « Réflexion sur le nouveau statut administratif provisoire de Mayotte », *LPA*, 22 novembre 2001, n° 233.
- Oraison, A., 2000, « Réflexion générale sur la présence française dans la zone sud-ouest de l'Océan indien et le canal de Mozambique, (les décolonisations contraires au droit international de la décolonisation : le cas des îles éparses et de Mayotte », *APOI*, XVI, 1999-2000, p. 385.
- Oraison, A., 1983, « Le droit à l'autodétermination des mahorais », *Les dossiers du Centre d'Études Administratives*, n°16, mai 1983, Centre Universitaire de la Réunion, p. 12.

- Oraison, A., 1983, « Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco comorien sur l'île de Mayotte », *RBDI*, 1983/2, p. 655.
- Pallemarts, M. ; Gouritin, A., 2007, « La stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2007/16 (n°1961).
- Pariété, J., 2010, « Grenelle II : 30 heures pour édifier un monument législatif », *Le monde.fr*, 4 mai 2010.
- Pascal, O., 2002, Plantes et forêts de Mayotte, *Patrimoine naturel*, 53, MNHN.
- Pavia, M.-L., 1988, « Le Conseil constitutionnel et la protection des droits et libertés », *Revue administrative*, 1988, p. 437.
- Pebley A., 1998, « Demography and the Environment », *Demography*, vol. 35, n° 4, p. 377-389.
- Pellissier, G., 1997, « Le statut constitutionnel de la loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration », *Les petites affiches*, 25 avril 1997 (50), p. 9.
- Perrot, D., 2009, « Les régions ultra périphériques françaises selon le traité de Lisbonne », *RTDeur*. 45 (4), oct.-dec. 2009, p. 723.
- Perrot, D., 2006, « Intégrité et cohérence de l'ordre juridique communautaire », in, *Liber Amicorum en l'honneur de Jean Raux, Le droit de l'Union européenne en principes*, Éditions Apogée, p. 615.
- Perrot, D., 2000, « Le nouvel article 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne », *Pouvoirs dans la Caraïbe* 12/2000.
- Petit, Y., 2009, « L'administration de l'environnement en France et le Grenelle », in, Petit, Y. (sous la direction de), 2009, *Droit et politiques de l'environnement*, La documentation française, p. 97.
- Piastra, R., 2000, « Le Conseil constitutionnel, juge de la constitutionnalité d'une loi prévoyant un référendum local à Mayotte », *Les petites affiches*, 2000 (149), 27 juillet 2000, p. 12.
- Picano, M., 2002, *La perception de l'outre-mer français par l'État : vers la fin des paradoxes*, Mémoires, IEP, Université de droit d'économie et des sciences d'Aix-Marseille.
- Picod, F., 2005, « Charte de l'environnement et droit communautaire », *RJE*, p. 209.
- Piron, M., 2003, « Pourquoi expérimenter ? Décentralisation et expérimentations locales », in, *Problèmes politiques et sociaux*, La Documentation française N° 895 décembre 2003, p. 11.
- Poirine, B., 2007, « Éloignement, insularité et compétitivité », Document de travail n° 53, AFD.
- Pontier, J.-M., 2011, « Requiem pour une clause générale de compétence », *La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, 2011, n° 2, p. 47-55.
- Pontier, J.-M., 2004, « La loi du 11 juillet 2001, présentation générale des enjeux juridiques de la loi », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 101.
- Pontier, J.-M., 2003, « La loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales », *AJDA*, 2003, p. 1715.
- Pontier J.-M., 2002, « Décentralisation et expérimentation », *AJDA*, 2002, p. 1037.
- Pontier, J.-M., 1992, « Les compétences culturelles et sociales de la région », *Encyclopédie Bénoit, Collectivités locales*, 1992, p. 1762.
- Pontier, J.-M., 1989, « Les contrats de plan État-Région, technique nouvelle d'aménagement du territoire ? », *AJDA*, 1989, p. 330.
- Prieur, M., 2010, « Du Grenelle de l'environnement à la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *RJE* numéro spécial 2010, p. 7.

- Prieur, M., 2006, « La décentralisation de l'environnement : introuvable ou impossible ? », in, Foucher, K. ; Romi, R., (textes rassemblés par), 2006, *La décentralisation de l'environnement : territoires et gouvernance*, PUAM.
- Prieur, M., 2006, « Quel avenir pour les espaces naturels sensibles ? », *RJE*, 2006, n°2, p. 185.
- Prieur, M., 2003, « Droit de l'homme à l'environnement et développement durable », Université de Limoge.
- Prieur, M., 1996, « Études d'impact et protection de la nature », in, *XXème anniversaire des lois de 1976*, Limoges, SFDE, 28-29 novembre 1996, p. 2.
- Prieur, M., 1985 « Pas de caribous au Palais-Royal », *Revue juridique de l'environnement*, 1985, n° 2, p. 137.
- Privat, D., 2012, « La gouvernance des RUP, une notion communautaire ou éminemment interne ? », in, Elfort, M. ; Roux, V., 2012, *La gouvernance territoriale des régions et départements français d'Amérique*, IDOM, PUAM, p. 57.
- Purcell, O., 2009, « La détestable expansion de la piraterie », *Gazette de la Chambre*, Chambre arbitrale maritime de Paris, Jean-Yves Grondin Éditeur, p. 1.
- Ragald, J.-M., 1998, « Régions ultra périphériques et droit communautaire de la concurrence », *Pouvoir dans la Caraïbe*, 10/1998
- Rakotondrahaso, F. T., 2009, « Mayotte, le statut de Pays et territoire d'outre-mer de l'Union européenne, un pis aller ? », In, *RJOI*, numéro spécial 2009, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p. 73.
- Regnault, M., 2009, « Politique culturelle et départementalisation à Mayotte », *RJOI*, numéro spécial 2009, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département, p. 145.
- Revel A., 1999, « Agenda 2000 et découplage : boîte verte, jaune ou bleue ? ». In: *Économie rurale*. N°251, 1999. pp. 49-51.
- Rhial, H., 2003, « Le statut constitutionnel des collectivités territoriales issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 » *Revue française d'administration publique*, 2003/1-2 - n°105-106 pages 219.
- Richard, E., 2011, « Une collectivité en devenir : enjeux et implications de la départementalisation de Mayotte », Colloque, *Les collectivités Françaises situées outre-mer à l'épreuve des évolutions statutaires et de la réforme territoriale*, Mercredi 9 février 2011, Palais du Luxembourg, organisé par le CRPLC (centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe).
- Ricordel, P., 1997, « La gestion publique locale : partenariat et performance. Une étude empirique sur 20 communes-centres d'agglomérations françaises », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 3, pp. 425-449.
- Robert, F., 2006, « La fiscalité locale », in, Roux, A., (sous la direction de), 2006, *Finances publiques*, La documentation française, p. 120.
- Roblot-Troizier, A., 2008, « L'environnement au cœur du contentieux constitutionnel », *RFDA*, 2008 (6), p. 1237.
- Romi, R., 2004, « La protection de l'environnement », in, Dubouis, L., 2004, (sous la direction de), *L'Union Européenne*, La documentation française, p. 170.
- Romi, R., 1998, « Quelques réflexions sur l'affrontement économie-écologie et son influence sur le droit », *Droit et Société*, n°38, p. 131.
- Rosele Chim, P., 2010, « Pôle de croissance internationale, effet d'innovation du développement de l'industrie spatiale européenne en Guyane française », *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XXXI, n° 1-2.
- Rouault, M.-C., 2011, « La loi de réforme des collectivités territoriales au crible du Conseil constitutionnel », *La semaine juridique*, Administrations et collectivités territoriales, 2011, n° 2, p. 16-22.

- Rousseau, D., 1995, « Les principes de libre administration locale et d'égalité à l'épreuve de l'aménagement du territoire », *RFDA*, 1995, p. 876.
- Roux, A., 2006, « La place de Mayotte dans les collectivités d'outre-mer depuis la révision constitutionnelle de 2003 », *Annuaire des pays de l'Océan Indien*, XVIII, 2003-2005, PUAM, p. 42.
- Roux, A., 2005, « Constitution de 1958, l'unité », *Institut d'études politique d'Aix-Marseille*.
- Roux, A., 2004, « Le pouvoir normatif », in , Faberon, J.-Y., (sous la direction de), 2004, *L'Outre-mer français. La nouvelle donne institutionnelle*, La Documentation française, p. 127.
- Roux, A., 1992, «Le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales», *Revue Française de droit administratif*. vol. 8, n° 3, p. 435.
- Roux, E., 2004, « L'octroi des compétences à la collectivité départementale de Mayotte : alignement ou transfert ? », in, Sermet, L. ; Coudray, J., (sous la direction de), *Mayotte dans la République, Actes du Colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 129.
- Roux, V., 2009, « Problématique du développement économique et du développement durable à Mayotte », in, *colloque sur la mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte*, 9, 10 et 11 décembre 2009.
- Royer, E., 2010, « Synthèse des principaux apports de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement », *AJCT*, septembre 2010, n° 1, p. 26.
- Rubio, N., 2008, « Les régions ultra périphériques de l'Union européenne », in, Tesoka, L. ; Ziller, J. (sous la direction de), 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 121.
- Rubio, N., 2005, « Les départements français d'outre-mer : régions ultra périphériques de l'Union européenne, in, Van Eeuwen, D. ; Duquette, M., (sous la direction de), 2005, *Les nouveaux espaces de l'intégration, les Amériques et l'Union européenne*, CREALC/IEP-Karthala, p.253.
- Sabourin, A., 2007, « Amours et désamours entre Européens. Pour une sociologie politique des sentiments dans l'intégration européenne », 2ème colloque de la section d'études européennes/ Association française de science politique, Grenoble 6 et 7 décembre 2007, *De l'émergence d'une norme commune au sentiment d'appartenance à l'UE. L'identité européenne dans les régions ultra périphériques*.
- Sadran, p., 2009, « La répartition des compétences entre les collectivités : Quelle clarification ? », in, *Collectivités locales : Quelle réforme ?*, La documentation Française, n° 351, mai 2009, p. 25.
- Said Mohamed, S. H., 2008, « Le principe d'indivisibilité de la République et le droit de certains territoires à faire sécession », *VIIème congrès français de droit constitutionnel* 25, 26, 27 septembre 2008, Atelier n° 4 : Constitutions et territoires.
- Saint-Mézard, I., 2012, « Quelles architectures de sécurité pour l'Océan indien ? », *Herodote*, n° 145, 2012/2, *Géopolitique de l'Océan indien*, la Découverte, p.129.
- Salmon, J.-M., 2008, « Les politiques de l'Union européenne outre-mer : les marchés », in, Tesoka, L., Ziller, J., 2008, *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, PUAM, p. 305.
- Salmon, J.-M., 2007, « Pourquoi s'ouvrir ? Contraintes et perspectives pour les économies ultramarines », Document de travail n° 52, AFD.
- Salmon, J.-M., 2006, « La politique communautaire pour l'outre-mer : les RUP doivent-elles envier le statut de PTOM ou bien est-ce l'inverse ? », in, Michalon, T., (sous la direction de), *Entre assimilation et émancipation. L'outre-mer dans l'impasse ?*, 2006, Éditions Perséides, p. 367.
- Sauvageot, F., 2009, « Le droit de l'urbanisme à Mayotte : état des lieux et perspectives départementales », *RJOI, Mayotte 2009 : questions sur l'avenir du 101ème département*, numéro spécial p. 181.

- Sauvageot, F., 2006, « De l'ordonnance du 16 octobre 1960 vers l'affirmation d'une politique locale : la spécificité de la départementalisation outre-mer », *Annuaire des pays de l'Océan Indien*, XVIII 2003-2005, PUAM, p. 13.
- Sauvé, J.-M., 2012, « Y-a-t-il des caribous au Palais-Royal ? (suite) », Les Conférences de Conseil d'État, Cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, le 14 mai 2012.
- Sauvé, J.-M., 2010, Colloque « Que change la loi Grenelle II », *Intervention de Jean-Marc Sauvé Vice-Président du Conseil d'État*, ENA, 1^{er} octobre 2010.
- Schoettl, J.-É., 2007, « La loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer », *Les petites affiches*, 5 avril 2007, (69), p. 3.
- Schoettl, J.-É., 2004, La loi relative aux libertés et responsabilités locales devant le Conseil constitutionnel, *Les petites affiches*, 31 août 2004 (174), p. 3.
- Schoettl, J.-E., 2003, « Recours contre la loi de programme pour l'outre-mer », *Les petites affiches*, 30 juillet 2003 (151), p. 11.
- Senghor, L., 1954, « L'avenir de la France dans l'outre mer », *Politique étrangère*, Vol. 19, n° 4, P. 419.
- Sermet, L., 2011, « L'habitat informel, de la nécessité à la loi », *AJDA* n° 23, 4 juillet 2011 p. 1289.
- Sermet, L., 2009, « l'Islam, composante de la diversité culturelle indo-océane », *Revue ASPECTS*, n° 3, 2009, p. 69.
- Sermet, L., 2004, « Pour une réforme de la justice musulmane à Mayotte », in, Sermet, L. ; Coudray, J., 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p.439.
- Sermet, L., 2002, « L'Océan Indien : la difficile intégration dans l'espace régional », in, *RFAP, Les outre-mers entre décentralisation, intégration européenne et mondialisation*, 2002/1(n° 101), p. 149.
- Sermet, L., 1999, « Les autochtones de l'outre-mer français », 1999, *Droit et culture* numéro spécial, n° 37, 1999.
- Simonetti, F., 2008, « Le droit européen de l'environnement », *Pouvoirs*, 2008/4 (n° 127).
- Solow, R. M., 1956, « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n° 1, 1956, p. 65.
- Sorel, J.-M. , Medhi, R., 1994, « L'uti possidetis entre la consécration juridique et la pratique : essai de réactualisation », *Annuaire Français de droit international*, n° 40, p. 11.
- Sourisseau, J.-M. ; Burnod, P., 2009, « Identité et marché dans une situation de pluralisme institutionnel : le cas du secteur agricole à Mayotte », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 12 : Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable.
- Sourisseau, J.-M. ; Losch, B. ; Mercoiret, M.-R., 2004, « Les dimensions économiques et sociales du développement durable à Mayotte : pour une approche territoriale », in, Sermet, L., Coudray, J., (sous la direction de), 2004, *Mayotte dans la République, Actes du colloque de Mamoudzou 14, 15 et 16 septembre 2002*, Montchrestien, p. 217.
- Stoker, G., 1998, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *RISS*, n° 155.
- Stirn, B., 2011, « L'outre-mer dans la République », Colloque organisé au Sénat par le Cercle pour l'excellence des originaires d'outre-mer : Outre-mer et devise républicaine, 29 avril 2011.
- Tabutin D., Thiltgès É., 1992, « Relations entre croissance démographique et environnement », *Tiers-Monde*, 1992, tome 33 n°130.
- Taglioni, F., 2009, « Mayotte s'ancre dans la république française », *EchoGéo* [En ligne], Sur le vif 2009.
- Taglioni, F., 2008, « L'île d'Anjouan figure de la balkanisation de l'archipel des Comores », *EchoGéo*.
- Taglioni, F., 2006, « Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique », *Annales de géographie*, n°652, p. 664.

- Temple, L. ; Marie, Ph. ; Bakry, F., 2008, « Les déterminants de la compétitivité des filières bananes de Martinique et de Guadeloupe », *Économie Rurale*, Novembre décembre 2008, p. 36.
- Tesoka, L., 2011, « Les relations avec les communes de Mayotte (problématique du statut et des moyens des communes de Mayotte.) », *Colloque sur la mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte les 9, 10 et 11 décembre 2009*, à paraître PUAM.
- Tesoka, L., 2009, « colloque sur la départementalisation, entretien avec Laurent Tesoka, Directeur de l'IDOM », *Mayotte Hebdo*, 18 décembre 2009
- Theys, J., 2003, « La Gouvernance, entre innovation et impuissance », *Développement durable et territoires*, Dossier 2.
- Thiellay, J. Ph., 2010, « Les outre-mer français : un paysage institutionnel au pluriel », *Cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 298, mars 2010.
- Thiellay, J.-P., 2003, « Les outre-mer dans la réforme de la Constitution », *AJDA*, 2003, p. 564.
- Thiellay, J.-P., 2002, « La loi du 11 juillet 2001 : un nouveau départ pour Mayotte dans la république », *AJDA*, 2002, p.106.
- Touzet, A., 2008, « Droit et développement durable », *RDP*, mars 2008, n° 2, p. 453.
- Trébulle, F. G., 2010, Le développement durable, un enjeu global, *Cahiers de droit de l'entreprise* n°3, mai 2010, dossier 12.
- Untermaier, J., 2009, « Les dimensions scientifiques de la responsabilité environnementale », in, Cans, C., (sous la direction de) 2009, *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz, p. 5.
- Untermaier, J., 1978, « Droits de l'homme à l'environnement et libertés publiques », *RJE* n° 4, p. 357.
- Van Lang, A., 2009, «L'enracinement constitutionnel de la responsabilité environnementale», in, Cans, C., (sous la direction de), 2009, *La responsabilité environnementale, prévention, imputation, réparation*, Dalloz, p. 45.
- Van Lang, A., 2008, « Développement durable et contentieux administratif », *AJDA*, 2008, 1353.
- Vasquez-Barquero, A., 2007, « développement endogène ; points analytiques et politiques », in, Lapèze, J., (sous la direction de), 2007, *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*, L'Harmattan, p. 67.
- Vellas, P., 1978, « La diplomatie marocaine dans l'affaire du Sahara occidental », *Politique étrangère* n°4, 1978, p. 417.
- Verges, F., 2008, « Identités ultramarines, le regard européen sur les outre-mer », In, Tesoka, L. ; Ziller, J., 2008, (sous la direction de), *Union européenne et outre-mer, unis dans leur diversité*, IDOM, PUAM, p. 75.
- Verpeaux, M., 2011, « Le nouveaux département de Mayotte », *AJDA*, n° 30, 19 septembre 2011, p. 1725.
- Verpeaux, M., 2009, « Le rapport Balladur et les nouvelles structures territoriales », in, *Collectivités locales : quelle réforme ?*, La documentation Française, p.9.
- Verpeaux, M., 2009, « Histoire des collectivités territoriales », in, Bonnard, M. (sous la direction de), 2009, *Les collectivités territoriales*, La documentation Française.
- Verpeaux, M., 2007, « La réécriture partielle du droit de l'outre-mer. À propos de la décision du 15 février 2007 du Conseil Constitutionnel », *La semaine juridique*. Édition générale, 2007 (24), p. 13.
- Verpeaux, M., 2004, « La loi du 13 août 2004 : le demi-succès de l'acte II de la décentralisation », *Actualité juridique droit administratif*, 2004 (36), p. 1960.
- Verpeaux, M. ; Connétable F. ; Lérique, F., 2002, « Chronique législative et réglementaire », in, *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, 2002, L'organisation territoriale de la France, demain, p. 303.

- Virally, M., 1956, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », *Annuaire Français de droit international*, Vol. 2, 1956, p. 66.
- Vitalien, C., 2002, « Les régions ultra périphériques entre assimilation et différenciation », *Revue française d'administration publique* 1/2002 (n°101), p. 115-126.
- Ziller, J., 2012, « Les États européens et les territoires ultra-marins placés sous leur souveraineté », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012/2 n° 35, p. 169.
- Ziller, J., 2005, « L'Union européenne et l'outre-mer », *Pouvoirs*, 2/2005 (n°113), p. 125.

3/ DOCUMENTS ET RAPPORTS. (par ordre chronologique / année)

-1966

- Déclaration des principes de la coopération culturelle internationale du 4 novembre 1966.
- Document n°2199. Annexe au procès-verbal de la séance de l'Assemblée nationale du 30 novembre 1966.

-1972

- Meadows, D. & D. ; Rander, J. ; Behrens W., 1972, *The Limits to Growth*, Traduction française : Halte à la croissance, Nathan, 1972.
- O.N.U., Rapport de la conférence des N.U. sur L'environnement, Stockholm, 5-16/6/1972, ONU, New York, 1972 (Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972).
- Mesmer, P., « Discours de Monsieur Pierre Mesmer, à la chambre des députés des Comores, Moroni, le 1er février 1972 », in, Kamardine, M., 2007, *Discours de la République pour Mayotte*, Orphie, p. 155.

-1975

- Discours de Monsieur Olivier Stirn, Secrétaire d'État chargé des départements et territoires d'outre-mer. Assemblée Nationale 2ème séance du 25 juin 1975, in, Kamardine, M., 2007, *Discours de la République pour Mayotte*, Orphie, p. 187.
- déclaration unilatérale de l'indépendance de la République fédérale islamique des Comores le 6 juillet 1975.

-1976

- Guichard, O., 1976, *Vivre ensemble*, rapport Guichard préfigurant les lois de décentralisation de 1982-1983.

-1989

- Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Notre avenir à tous. (*Our Common Future*), Introduction de Gro Harlem Brundtland, Montréal Éditions du Fleuve, 1989.

-1992

-Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement 3 au 14 juin 1992 (Sommet de la terre).

-1994

-Rapport de la Conférence internationale sur la population et le développement, Le Caire 5-13 septembre 1994, Nations-Unies, 1995.

-1996

-Rapport d'information de M. Christian de La Malène, fait au nom de la délégation pour l'Union européenne, n° 46 (1996-1997) - 23 octobre 1996.

-1998

-Schéma régional d'Aménagement et de Développement du Territoire de Mayotte (S.R.A.D.T). Rapport. Direction de l'Équipement : Mamoudzou, 1998.

-Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles pour le développement de Stockholm du 30 mars au 2 avril 1998 ; plan d'action sur les politiques culturelles pour le développement, UNESCO.

-Dejardin, M. ; Fripiat, B., 1998, « Une description a priori de facteurs de développement économique local et régional », Document de travail.

-Bonnelle, F., (sous la direction de), 1998, *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte : rapport au secrétaire d'État à l'outre-mer*, la documentation française.

-1999

-Kourilsky, Ph., Viney, G., 1999, *Le principe de précaution : rapport au premier ministre*, La documentation française

-Claude Lise (Sénateur de la Martinique) ; Michel Tamaya (Député de la Réunion) ; Lise, C., Tamaya, M., 1999, *Les départements d'outre-mer aujourd'hui, la voie de la responsabilité, Rapport au premier ministre*, La documentation française.

-2000

-Accord sur l'avenir de Mayotte, (J.O n° 32 du 8 février 2000 page 1985).

-Dossier documentaire de la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, Conseil Constitutionnel.

-Lambert, J., 2000, *Rapport n°2359, sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer*, Assemblée Nationale.

-Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, JO du 21 septembre 2000.

-2001

-Communication de la Commission Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg/ COM/2001/0264 final /, 15/05/01.

- Fuchs, G., 2001, (présenté par), *Rapport d'information sur le service public en France et dans l'Union européenne*, Rapport n° 3141, Assemblée Nationale.
- Projet de loi relatif à Mayotte*, Rapport n° 361 (2000-2001) de M. José Balarello, fait au nom de la commission des lois, déposé le 6 juin 2001.
- « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix » (COM 2001/31 final - Non publié au Journal officiel).
- Darsières, C., 2001, *Rapport sur les régions ultra périphériques et sur les propositions de règlement du Conseil (COM 2000/774 final/E 1631, COM 2000/791 final/E 1647)*, Assemblée Nationale, Rapport n° 3118.
- Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001, JO L 314 du 30.11.2001, p. 1.
- Communication de la Commission, *Développement durable en Europe pour un monde meilleur : stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable* (Proposition de la Commission en vue du Conseil européen de Göteborg), COM(2001) 0264 final.

-2002

- Bilan des assises mahoraises de l'environnement, Préfecture de Mayotte, délégation à l'environnement, 2002.
- Développement et mondialisation*, Cahiers Français (310), 2002, La documentation française.
- Sénat, projet de loi n° 24, 16 octobre 2002.
- Sommet Mondial du Développement Durable, Quels enjeux? Quelle contribution des scientifiques ? (Robert Barbault Antoine Cornet Jean Jouzel Gérard Mégie Ignacy Sachs Jacques Weber), 2002, Ministère des Affaires étrangères, adpf.

-2003

- Bradley Dunbar Ass. (présenté par), 2003, *Analyse des régions insulaires et des régions ultra périphériques de l'Union européenne : Partie II Les régions ultra périphériques*, Rapport final synthèse 2000.CE.16.0.AT.118.
- Du Luart, R., 2003, *Projet de loi programme pour l'outre-mer*, Rapport n° 296, Sénat.
- Auberger, Ph., 2003 (Rapporteur), *Rapport n° 891 sur la loi de programme pour l'outre-mer*, Assemblée nationale.
- Bonissol, Ch., (rapporteur), 2003, *Les fonds structurels comme outils d'aménagement du territoire*, Notes d'Iéna, informations du Conseil économique et social, N° 142, jeudi 26 juin 2003.
- Quatrième rapport sur la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement durable, 2003-2008*, délégation interministérielle au développement durable, ministère de l'écologie et du développement durable, La documentation française.

-2004

- Giscard d'Estaing, L. ; Le Nay , J., 2004, *Rapport d'information sur la réforme des contrats de plan État-régions*, (n °1836).
- Kok, W., (Présidé par), 2004, *Relever le défi, la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi*, Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok.
- Ciccione, S. ; Rolland, R., 2004, « Accompagnement technique et scientifique pour l'étude et la gestion durable des tortues marines et de leur habitat à Mayotte », *Rapport de mission Kelonia*, IFREMER.
- Le Schéma de Cohérence Territoriale SCOT : Contenu et méthodes*, 2004, rapport du CERTU et de la DGUHC, La documentation française.
- Collectivité départementale de Mayotte, Conseil Général, 2004, Document unique de programmation de Mayotte, (9ème FED).

-2005

- Ayong-le-Kama A., 2005, *Horizon 2020 : l'État face aux enjeux du développement durable*. Commissariat Général du Plan. Rapport Groupe de travail « ÉQUILIBRES », octobre 2005.
- Bonrepaux, A. ; Giscard D'Estaing, L., 2005, *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur l'exécution des contrats de plan Etat-régions et la programmation des fonds structurels européens* ; Assemblée nationale
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2005-869 du 28 juillet 2005 relative à l'adaptation du droit de l'environnement à Mayotte.
- Mayotte, Plan d'action pour la biodiversité 2005-2010, Rapport Juillet 2005.

-2006

- Saubert, A., (présenté par), 2006, *Évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003*, Avis du Conseil économique et social, année 2006, n° 13.
- Chanfi, A., 2006, « La coexistence shimaoré/kibushi à Mayotte : quel fonctionnement diglossique ? », Colloque, *Bilinguisme et interculturalité à Mayotte, pour un aménagement du système éducatif*, Vice rectorat de Mayotte et IRD.
- Guené, Ch., 2006, (rapporteur), *Proposition de loi relative au renforcement de la coopération décentralisée en matière de solidarité internationale*, Rapport n° 29 (2005-2006), Sénat.
- Rapport n° 25 (2006-2007) de Christian Cointat, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 octobre 2006 sur le Projet de loi portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.*
- Stern, N., 2006, *Rapport sur l'économie du changement climatique*, dit Rapport Stern.
- Othily, G. ; Buffet, F.-N., 2006, (fait au nom de la commission d'enquête), *Immigration clandestine : une réalité inacceptable, une réponse ferme, juste et humaine*, Sénat, Rapport de commission d'enquête n° 300 (2005-2006).

-2007

- Decocq, Ch., 2007, Rapport n° 3610 sur la proposition de loi n° 2624 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, Assemblée Nationale, 24 janvier 2007.
- Brard, J.-P., 2007, Rapport d'information n° 3780, relatif à l'amélioration de la transparence des règles applicables aux pensions de retraite et aux rémunérations outre-mer, Assemblée Nationale.
- Josselin, C., 2007, Rapport d'information n° 202 (2006-2007), *Le fonds européen de développement*, Sénat.
- IEDOM, 2007, Note expresse, *Les transports à Mayotte*, n° 44, octobre 2007.
- Économies d'Outre-mer : s'ouvrir pour soutenir la croissance ? Conférence du 26 juin 2007, Paris. Organisée par l'Agence française de développement.
- INSEE infos n° 32, *Recensement général de la population de Mayotte*, novembre 2007.
- Avis n° 381 052 rendu le 11 décembre 2007 par la section de l'intérieur de Conseil d'État.
- Tuot, T., 2007, *Le Grenelle de l'environnement, Rapport général*, La documentation française.
- Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions, 2007, *Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne* COM(2007) 574 final.

- COM(2007) 507 final, *Stratégie pour les régions ultra périphériques : bilan et perspectives*.
- Guilmoto, C. Z. ; Headley, Z. ; Sandron, F., (préparé par), 2007, Programme international de recherche sur les interactions entre la population, le développement et l'environnement (PRIPODE), UNESCO.
- Salmon, J.-M., 2007, *Etude d'impact de l'intégration régionale des PTOM, Rapport Final, DRN/CONSORTIUM POHL CONSULTING & ASSOCIATES*,
- Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable* (JO n° 19 du 15 octobre 2007), CESE.
- Gauthier, S. ; Grandadam, C. ; Lépine, S. ; Prouvost, S. ; Doucin, M., (Ambassadeur pour les droits de l'homme, sous la direction de), 2007, *L'outre-mer : Évolution, modernisation et adaptation du cadre institutionnel, juridique et politique des collectivités françaises d'outre-mer dans le respect des particularismes locaux*, Étude n° 5., Ministère des affaires étrangères, Mission de coordination pour les droits de l'homme.
- La coopération décentralisée*, Rapport adopté par le Conseil d'État, 2007, Instruction n° 07-048-M0 du 10 décembre 2007, Texte publié au bulletin officiel de la comptabilité publique
- Décision 2007/249/CE du Conseil (JO L 109 du 26.4.2007, p. 33).

-2008

- Saugey, B., 2008, *Projet de loi relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, rapport*, rapport n° 350, Sénat.
- STRACOM, *Stratégie de croissance pour l'outre-mer*, novembre 2008.
- Torre, H., 2008, Rapport d'information n° 461, *Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine*, Sénat.
- Taubira, Ch., 2008, *Les accords de partenariat économique entre l'Union européenne et les Pays ACP, et si la politique se mêlait enfin des affaires du monde ?*, Rapport sur les accords de partenariats économique remis à Monsieur le Président de la République, 16 juin 2008.
- Torre, H., 2008, Rapport d'information, *Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer*, n° 355 (2007-2008), 27 mai 2008, Sénat.
- XIIIème contrat de projet État-Mayotte 2008-2014, Préfecture de Mayotte et Conseil général de Mayotte.
- De Viguier, P. (Présenté par), 2008, *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Avis et rapport du Conseil économique social et environnemental, 27 et 28 mai 2008.
- Joyandet, A., 2008, « Comores/ France, Groupe de travail de haut niveau, discours d'ouverture du secrétaire d'État à la coopération et à la francophonie », Moroni, 5 juin 2008, Organisation de la Presse Africaine.
- Sukhdev, P., *L'économie des écosystèmes et de la biodiversité*, 2008, Communauté européenne.
- Attali, J., 2008, Rapport de la commission pour la libération de la croissance française, La documentation Française.
- Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités*, Rapport d'information de M. Jean-Jacques Hyst, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, n° 115 (2008-2009) - 27 novembre 2008.
- Message de l'île de la Réunion*, issu de la conférence « L'Union européenne et l'outre-mer : Stratégies face au changement climatique et à la perte de biodiversité », Île de la Réunion, 7-11 juillet 2008.
- Dindar, N., 2008, *Rapport des travaux du COMOP 27*.

- Jazouli, A., 2008, (sous la direction de) *Demain la ville, Pour un développement local endogène, des services publics territoriaux optimisés, Synthèses et prospectives*, Délégation interministérielle à la Ville, dossier n°2, Juin 2008.
- Jacob, Ch., 2008, *Rapport n° 1133 sur le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Assemblée Nationale, Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, 1er octobre 2008.
- Avis sur le *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, (JO n° 16 du 2 juin 2008), CESE.
- Florence S. ; Lebas, J. ; Lesieur, S. ; Chauvin, P., 2008, Santé et migration à Mayotte, Rapport final à l'Agence Française de Développement, INSERM.
- ONU, OIT, Worldwatch Institute, 2008, Rapport : *Emplois verts : pour un travail décent dans un monde durable, à faible émissions de carbone*.
- Les langues, un facteur clé de développement, les langues locales, un moyen pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, 2008, Rapport SIL International et UNESCO.
- Commission européenne, 2008, Livre vert, *L'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer*, Com/ 2008/ 0383 final/.
- COM (2008) 642 final Les régions ultra périphériques : un atout pour l'Europe, 17 octobre 2008.

-2009

- Quentin, D. ; Gosselin, Ph., 2009, *Rapport d'information sur les perspectives de départementalisation de Mayotte*, n° 1485, Assemblée Nationale.
- Livre Blanc, *Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen*, COM(2009) 147 final.
- Sido, B., 2009, *Rapport n° 165 sur le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, Sénat, Commission des affaires économiques, 14 janvier 2009.
- IEDOM, Note expresse n° 64 décembre 2009, *Les effets économiques de la crise sociale aux Antilles de début 2009*.
- Autissier, I. (Grand témoin), 2009, *Le Grenelle de la mer*, Dzaoudzi, 19 juin 2009.
- Chevassus-au-Louis, B., (président du groupe de travail), 2009, *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes*, Rapport, Centre d'analyse stratégique, Premier Ministre, avril 2009.
- Rapport de la commission Stiglitz, Sen Fitoussi sur la mesure de la performance économique et du progrès social : Stiglitz, J. ; Sen, A. ; Fitoussi, J.-P., 2009, *Performances économiques et progrès social, Richesse des Nations et bien-être des individus*, Odile Jacob.
- Guezel R. & Al., 2009. *Les hommes et l'océan – Pour un parc naturel marin à Mayotte, Dossier de consultation du Parc naturel marin de Mayotte*. Agence des aires marines protégées.
- Deuxième plan national Santé-environnement (PNSE2) - 2009 - 2013.
- Rapport d'activité 2009*, Direction de l'agriculture et de la forêt de Mayotte.
- Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de Mayotte 2010-2015 ; Document d'accompagnement n° 9 : *Rapport d'évaluation environnementale du SDAGE de Mayotte* ; Projet de document final V4 novembre 2009 ; Île de Mayotte, comité de bassin de Mayotte ; plan de gestion 2010-2015 du district hydrographique de Mayotte, Janvier 2009 n° 4700667, SOGREAH, Consultant.
- Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales au Président de la République, il est temps de décider, 5 mars 2009.
- Conseil Général de Mayotte, 2009, *Élaboration du PEDMA, projet de plan*, Rapport n° 4, document soumis au comité de pilotage

- Avis sur *Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique* (JO n°15 du 2 juin 2009), CESE.
- Gaymard, H. ; Fruteau, J.-C., (présenté par), 2009, *Rapport d'information n° 2133 sur les accords de partenariats économique entre l'Union européenne et les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique*, Assemblée Nationale.
- Commission Européenne, 2009, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions - *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)*.
- Ménard, Ch., 2009 (présenté par), *Rapport d'information n° 1670, sur la piraterie maritime*, Assemblée Nationale.
- Besselat, J.-Y., 2009, *La politique maritime de la France, enjeux et perspectives*, Rapport du rapporteur du budget de la mer, administrateur de l'Institut français de la mer.
- Doligé, E. Larcher, S., 2009. *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir*, Paris, rapport d'information n°519, Sénat.
- Yanno, G., 2009, (présenté par), *Pour le développement économique des outre-mer*, Rapport n°1579, Assemblée Nationale.
- L'entrée en France et la circulation dans l'espace Schengen*, 2009, Rapport GISTI, les cahiers juridiques.
- POSEI , France, Rapport Annuel d'Exécution, 2009.
- Les droits des peuples autochtones et tribaux dans la pratique, un guide sur la convention n° 169 de l'OIT*, 2009, OIT.
- États généraux de l'outre-mer à Mayotte*, Rapport finalisé, Août 2009, Préfecture de Mayotte, secrétariat général pour les affaires économiques régionales.

-2010

- Dulait, A., 2010, Rapport n° 369 (2009-2010), *Projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer*, Sénat,
- Girardin, A. ; Gaymard, H., (présenté par), 2010, *Rapport d'information n° 2301 sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'outre-mer*, Assemblée Nationale.
- Lazerges, R., 2010, rapport, *Accompagnement du plan de rattrapage « Mayotte 2015 »*, CGAAER n°10125.
- Laugier, R., 2010, *Trame verte et bleue, Synthèse documentaire*, pour le compte du Centre de Ressources Documentaires Aménagement Logement Nature (CRDALN).
- Stratégie nationale de développement durable 2010-2013, vert une économie verte et équitable*, 27 janvier 2010, Premier Ministre et comité interministériel pour le développement durable.
- Moreux, Ch., 2010, *La politique européenne de cohésion et les RUP*, rencontre territoriales des Maires des Antilles/Guyane organisées par l'Association des petites Villes de France (APVF), les Abymes, 3 décembre 2010.
- Brana, J., 2010, *Rapport d'activité 2009 de la Chambre régionale des comptes de la Réunion et de la chambre territoriale des comptes de Mayotte*.
- Conseil d'État, Assemblée générale - Avis n°383.887 – 20 mai 2010.
- Rapport n° 10028, *Rapport sur la mise en œuvre du programme de mesures pour l'atteinte du bon état des eaux à Mayotte*, Établi par Jean-Louis BESEME et Jean-Louis RAVARD Ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, Septembre 2010.
- L'eau et son droit*, rapport public 2010, Conseil d'État, La documentation française.
- Alexandre S., & al., 2010, rapport, *La stratégie nationale pour la biodiversité : bilan et perspectives*, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux ;

Conseil général de l'environnement et du développement durable ; CGAAER n° 2076 ; CGEDD n° 007100-01.

-Avis n° 10-17B, Chambre territoriale des comptes de Mayotte, 2 juillet 2010.

-Le Clézio, Ph., (présenté par), 2010, *La stratégie de développement durable 2009-2013, avis du conseil économique, social et environnemental*, La documentation française.

-Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture de Mayotte, Édition mensuelle n°1 Mois de mai 2010.

-Tableau économique de Mayotte, édition 2010, INSEE.

-INSEE, Mayotte info n° 42, 2010.

-Barroux, Y., (responsable de la rédaction), 2010, *Mutations et évolutions de l'économie mahoraise à la veille de la départementalisation*, Rapport CERAM, IEDOM, n°1, Novembre 2010.

-Belon, N., 2010, *Optimisation de la collecte des déchets ménagers et assimilés du SIDS de Mayotte*, ENGEES.

-Conseil d'État, Assemblée générale - Avis n°383.887 – 20 mai 2010.

-Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Rapport annuel 2010.

-CNDP (Commission nationale du débat public) 2010-2011, Rapport d'activité.

-*La lettre d'information*, Direction Générale Aménagement Infrastructures et Environnement, Unité Technique de Gestion du FED, Septembre octobre 2010.

-IEDOM, Février 2010, *L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités*, Les notes de l'institut d'émission, février 2010.

-Actualité européenne n° 6 du 2 novembre 2010 : *RUP ou PTOM : quel statut européen pour l'outre-mer français ?*, Sénat.

-DATAR, 2010, *Les fonds structurels européens 2007-2013*, La documentation française.

-IEDOM, 2010, Note expresse n° 66 février 2010, *L'habitat à Mayotte*.

-CEROM, 2010, « Mutations et évolutions de l'économie mahoraise à la veille de la départementalisation », n°1, novembre.

-*Rapport annuel 2010 Martinique*, IEDOM.

-*Rapport annuel 2010 Guadeloupe*, IEDOM.

-*Rapport annuel 2010 La Réunion*, IEDOM.

-*Rapport annuel 2010 Mayotte*, IEDOM.

-AFD, 2010, Migration, Santé et soins médicaux à Mayotte, Document de travail N° 90.

-2011

-Gaillard, Y. ; Sutour, S., 2011, *De nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013*, Rapport d'information n° 266 (2010-2011), Sénat.

-Livre blanc – *feuille de route pour un espace européen unique des transports* ; Lettre d'information du comité des Régions n° 73 Juin-Juillet 2011, *Régions et communes d'Europe*, Union Européenne, Comité des Régions.

-COM(2011)244 du 3 mai 2011: *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel - Stratégie de l'UE à l'horizon 2020*.

-Mémorandum conjoint des régions ultra périphériques, 2010, *Les RUP à l'horizon 2020*,

-*Les compétences des collectivités territoriales à la croisée des chemins: quelles pistes pour demain ?*, Rapport d'information de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 283 (2010-2011) - 2 février 2011.

-Compte rendu du débat public, Projet de piste longue de l'aéroport de Mayotte, 27 juin-11 décembre 2011.

-Cour des comptes, Rapport public annuel 2011 – février 2011.

- Institut Autrichien pour l'aménagement du territoire, 2011, *Le rôle de la politique régionale dans le traitement des conséquences du changement climatique dans les régions ultra périphériques*, Étude, Direction générale des politiques internes de l'Union.
- IEDOM, 2011, Panorama de Mayotte, Note expresse n° 113-Juillet 2011.
- Avis n° B 11-19, Chambre régionale des comptes de Mayotte du 9 août 2011.
- Arnold, G., 2011, « La place et le rôle du juge administratif français en droit de l'environnement », *Rapport de stage de fin d'études*, Master Pro Carrière administrative, Université Paul Cézanne.
- Andjilani, M., 2011, *Création du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte, enjeux et perspectives*, Conseil Général de Mayotte.
- Solbes Mira, P., (présenté par), 2011, *Les régions ultra périphériques dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, Rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier.
- Rio + 20 : *Quelle ambition pour l'environnement ?* 3ème réunion mondiale des juristes et des associations de droit de l'environnement organisée par le Centre International de Droit Comparé de l'Environnement et l'Université de Limoges, les 29, 30 septembre et 1er octobre 2011 à Limoges.
- Rapport de l'observatoire des finances locales, les finances des collectivités locales en 2011, Observatoire des finances locales, septembre 2011 ISBN : 978-2-11-098392-3.
- La situation financière des communes des départements d'outre-mer*, juillet 2011, Rapport public thématique, Cours des Comptes.
- Larcher, S., 2011, Travaux parlementaire, Séance du 24 novembre 2011, Compte rendu intégral des débats, Sénat.
- Vergoz, M., 2011, Travaux parlementaire, Séance du 24 novembre 2011, Compte rendu intégral des débats, Sénat.
- OCDE (2011), *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les États fragiles : Union des Comores*, Éditions OCDE.
- Penchard, M.-L., 2011, Discours de Marie-Luce Penchard prononcé le Mardi 8 novembre 2011 à l'Assemblée Nationale.
- Letchimy, S., 2011, *Rapport n° 3043 sur la proposition de loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer*, Assemblée Nationale.
- La lettre des Services de l'État à Mayotte, numéro 6 - janvier 2011.
- D'Offay, C., 2011, Bilan d'une année, dernière année du mandat, Rapport 2010-11 du Secrétaire général, l'Ambassadeur Callixte D'Offay, COI.

-2012

- Document de politique transversale projet de loi de finances pour 2012, Outre-mer.*
- Guyot, D., 2012, *Les mineurs isolés à Mayotte*, Ministère des solidarités et de la cohésion sociale, Rapport final, Janvier 2012.
- OCDE, 2012, *Coopération pour le développement 2011, Édition spéciale « 50ème anniversaire »*, OCDE.
- Brèves Européennes n° 98 du 10 février 2012, Maison européenne des pouvoirs locaux français.
- Navarro, R., 2012, *Proposition de résolution sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020*, Rapport n° 313 (2011-2012), Sénat.
- Les 20 propositions de la FEDOM pour l'outre-mer*, FEDOM (fédération des entreprises d'outre-mer), 2012.
- Note expresse n° 149 mars 2012, L'économie de Mayotte en 2011, nouvelle détérioration de l'activité économique, IEDOM.

- Discours de Monsieur le Président du Conseil général de Mayotte, Daniel Zaïdani, II^{ème} Forum des régions ultra périphériques : ensemble vers l'Europe 2020, 2-3 Juillet, Bruxelles, Bâtiment Charlemagne, 2 Juillet 2012.
- Sueur, J.-P. ; Cointat, Ch. ; Desplan, F., 2012, Rapport d'information n° 675, Mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, Sénat.
- Troisième édition du Forum de l'action internationale des collectivités (2-3 juillet 2012, Palais des Congrès de Paris).
- Lorgeoux, J. ; Trillard, A., 2012, Maritimisation : *la France face à la nouvelle géopolitique des océans*, Sénat, rapport d'information n° 674 (2011-2012).
- FAO, 2012, *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture 2012*, Rome.
- Document final de Rio + 20, « L'avenir que nous voulons », 19 juin 2012, ONU.
- Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme, JORF n°0126 du 1 juin 2012 page 9453.

4/ TEXTES JURIDIQUES.

4-1. Traités internationaux.

- Charte des Nations-unies du 26 juin 1945.
- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.
- Convention sur la haute mer du 29 avril 1958, Genève.
- Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités.
- Convention Franco-Comorienne du 27 mars et 8 juin 1970.
- Convention de Ramsar sur les zones humides du 2 février 1971.
- Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial naturel et culturel du 16 novembre 1972.
- Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973.
- Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 16 novembre 1973.
- Convention de Berne du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.
- Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.
- Accords de Victoria du 10 Janvier 1984.
- Convention de Nairobi du 21 juin 1985.
- Convention n°169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendant de 1989.
- Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992.
- South African Development Community, 17 aout 1992.
- Traité CE (version consolidée Maastricht), Journal officiel n° C 224 du 31/08/1992.
- Traité instituant le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, COMESA, du 5 novembre 1993, Kampala.
- Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation du 6 et 7 mars 1997 (île Maurice).
- Convention d'Aahrus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, du 25 juin 1998.
- Accord de Cotonou du 23 juin 2000.

- Déclaration sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001.
- Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005.
- Protocole de Kyoto du 16 février 2005.
- Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.
- Traité de Copenhague sur le climat du 18 décembre 2009.
- Traité de Nagoya du 29 octobre 2010.

4-2. Résolutions des Nations-Unies.

- Déclaration 1514 (XV). Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Documents officiels de l'assemblée générale, quinzième session, supplément n° 2 (A/4494), appelée Charte de la décolonisation.
- Déclaration des nations Unies sur les droits des peuples autochtones, Résolution 61/295 de l'Assemblée générale.
- Résolution 2621 (XXV) du 12 octobre 1970, Programme d'action pour l'application intégrale de la déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays coloniaux.
- Résolution 3385 (XXX), Admission des Comores à l'organisation des Nations-Unis.
- Résolution n°31/4 du 21 octobre 1976.
- Résolution n°49/18 du 28 novembre 1994, question de l'île comorienne de Mayotte.
- Résolution n° 49/151 du 23 décembre 1994.

4-3. Déclaration et Constitutions.

- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.
- Constitution de l'an III (22 août 1795) .
- Constitution du 22 Frimaire an VIII (13 décembre 1799).
- Constitution du 27 octobre 1946.
- Constitution Française du 4 octobre 1958.
- Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001.

4-4. Règlements européens.

- Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire.
- Règlement (CE) n° 1261/1999 du Parlement européen et du Conseil du 21 juin 1999 relatif au Fonds européen de développement régional, Journal officiel n° L 161 du 26/06/1999 p. 0043 - 0047.
- Règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), JOUE, L. 277 du 21/10/2005, p. 1-40.
- Règlement (CE) n° 247/2006 Du Conseil du 30 janvier 2006 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultra périphériques de l'Union (JO L 042 du 14.2.2006, p. 1).
- Règlement (CE) n° 793/2006 De la Commission du 12 avril 2006 portant certaines modalités d'application du règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultra périphériques de l'Union (JO L 145 du 31.5.2006, p. 1).

-Règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce. (JOUE n° L 166 du 19 juin 2006).

-Règlement(CE) n° 1081/2006 Du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 1784/1999, JOUE, 31/7/2006, L 210/12.

-Règlement (CE) n°1198/2006 du Conseil du 27 juillet 2006 relatif au Fonds européen pour la pêche.

-Règlement (CE) n° 511/2009 De la Commission du 16 juin 2009 portant dérogation au règlement (CE) n° 793/2006 en ce qui concerne l'application en 2009 de son article 27 dans les départements français d'outre-mer de la Guadeloupe et de la Martinique.

4-5. Directives européennes.

-Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

-Directive 86/278/CEE du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture.

-Directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

-Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. (Natura 2000).

-Directive n° 2000/60/CE du 23/10/00 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

-Directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE, L197/30, 27/07/2001.

-Directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

-Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché unique (JOUE L 376 du 27 décembre 2006, p. 36).

-directive européenne 2007/2/CE du 14 mars 2007, dite directive Inspire (infrastructure for spatial information in the european community).

-Directive 2008/98/CE du parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directive.

-Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, JO L 348 du 24.12.2008, p. 98–107.

-Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

4-6. Lois. (ordre chronologique)

-Loi du 10 août 1871, relative aux Conseils généraux.

-Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.

-Loi n°46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.

-Loi n°52- 130 du 6 février 1952, Organisation des pouvoirs publics aux Comores. JORF du 7 février 1952 p.1587.

-Loi n°56-619 du 23 juin 1956. Mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

- Loi programme pour l'outre-mer du 30 juillet 1960.
- Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.
- Loi n° 74-965 du 23 novembre 1974 organisant une consultation des populations des Comores.
- Loi n°75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux.
- Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris.
- Loi n°75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores.
- Loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- Loi n°76-655 du 16 juillet 1976 relative à la zone économique et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République.
- Loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement. Modifiée en 1993 et 2000.
- Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.
- Loi n°1113 du 22 décembre 1976 relative à Mayotte.
- Loi n°1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.
- Loi n°79-1113 du 22 décembre 1979 relative à Mayotte.
- Loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré enseignes.
- Loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale.
- Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.
- Loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier pour la Corse.
- Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification.
- Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982.
- loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.
- Loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.
- Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.
- Loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.
- Loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification des dispositions relatives au fonctionnement des conseils généraux.
- Loi n°86-824 du 11 juillet 1986 (Loi Paul).
- Loi n°87-369 du 5 juin 1987 organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle-Calédonie.
- Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989, loi d'orientation sur l'éducation.
- Loi organique n° 90-1001 du 7 novembre 1990 relative à la représentation des activités économiques et sociales de l'outre-mer au sein du Conseil économique et social.
- Loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.
- Loi n° 91-1380 du 28 décembre 1991 d'habilitation relative à l'adaptation de la législation applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.
- Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.
- Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 ajoutant à la Constitution un titre « Des Communautés européennes et de l'Union européenne ».
- Loi du 4 janvier 1993 portant dispositions diverses relatives aux départements et territoires d'outre-mer et aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre et Miquelon.

- Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique.
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.
- Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
- Loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la Communauté et les dispositions transitoires.
- Loi n°96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.
- Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.
- Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
- Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM).
- Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.
- Loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.
- Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.
- Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.
- Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 29 mars 2003, p. 5568.
- Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques.
- Loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.
- Loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) n°2003-660 du 21 juillet 2003.
- Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.
- Loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.
- Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
- Loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement.
- Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.
- Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1 mars 2005, Loi constitutionnelle relative à la Charte de l'environnement.
- Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.
- Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.
- Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie.
- Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.
- Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.
- Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (DSIOM).
- Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

- Loi n° 2008-757 du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.
- Loi pour le Développement économique des Outre-Mer - loi n° 2009-594 du 27 mai 2009. (LODEOM).
- Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1).
- Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.
- Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique.
- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2).
- Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.
- Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.
- Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.
- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.
- Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.
- Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.
- Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

4-7. Ordonnances.

- Ordonnances n° 77-449 et 77-450 du 29 avril 1977 portant extension et adaptation de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux et du code des communes à Mayotte.
- Ordonnance n°81-296 du 1 avril 1981 relative au régime fiscal et douanier de Mayotte.
- Ordonnance n° 91-34 du 10 janvier 1991 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du Livre II (nouveau) du code rural intitulé « protection de la nature ».
- Ordonnance n°92-536 du 15 juin 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du Livre du code rural intitulé « des animaux et végétaux ».
- Ordonnance n° 92-1068 du 1er octobre 1992 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte de certaines dispositions relatives à la pollution.
- Ordonnance n° 92-1071 du 1er octobre 1992 portant extension et adaptation dans la collectivité territoriale de Mayotte de dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement.
- Ordonnance n° 92-1140 du 12 octobre 1992 relative au code forestier applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte.
- Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.
- Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie Législative du code de l'environnement.
- Ordonnance n°2005-704 du 24 juin 2005 portant adaptation des règles relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.
- ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie
- Ordonnance n°2007-1490 du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.
- Ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives.

- Ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés JORF n°0175 du 31 juillet 2009 page 12752, texte n° 19.
- Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître.
- Ordonnance n° 2010-1232 du 21 octobre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'environnement.
- Ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du revenu de solidarité active au Département de Mayotte.
- Ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme.

4-8. Décrets.

- Décret n°59-290 du 13 février 1959, Attributions de M. Jacques Soustelle, Ministre délégué auprès du Premier Ministre (Territoires d'outre-mer de la République, DOM, Sahara).
- Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.
- Décret n°88-74 du 21 janvier 1988 modifiant le décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 portant établissement de la liste des pièces justificatives des paiements des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux.
- décret n° 90-655 du 18 juillet 1990 relatif à la coopération Caraïbes-Guyanes (JORF, Lois et décrets, 26 juillet 1990, p. 8964) modifié par le décret 96-449 du 23 mai 1996 (JORF 26 mai 1996, p. 7853).
- Décret n°94-37 du 12 janvier 1994 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement dans les régions d'outre-mer
- Décret n° 98-294 du 17 avril 1998 relatif à l'Agence française de développement, JORF n°92 du 19 avril 1998 page 6067.
- Décret du 7 juillet 2000 portant création du Comité de l'initiative française pour les récifs coralliens, *JORF*, 11 juillet 2000, p. 10503.
- Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif à la coopération régionale des régions et départements d'outre-mer, Journal Officiel n° 89, 14 avril 2001.
- Décret n°2001-594 du 5 juillet 2001.
- Décret n°2002-484 du 9 avril 2002 portant création de la conférence permanente habitat-construction-développement durable.
- Décret n°2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer.
- Décret n°2006-406 du 26 avril 2006 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.
- Décret n°2006-530 du 9 mai 2006 relatif à l'Agence française de développement et modifiant le code monétaire et financier (partie réglementaire).
- Décret n° 2008-585 du 19 juin 2008 adaptant à Mayotte certaines dispositions du code des marchés publics.
- Décret du 28 juillet 2008 portant nomination d'un ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien - M. Leyssene (Philippe), Journal Officiel n° 176, 30 juillet 2008.
- Décret n° 2008-1250 du 1^{er} décembre 2008 portant création du Conseil économique pour le développement durable.

- Décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution (JORF n° 0017 du 21 janvier 2009).
- Décret n° 2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.
- Décret n° 2010-71 du 18 janvier 2010 portant création du parc naturel marin de Mayotte.
- Décret n° 2010-370 du 13 avril 2010.
- Décret n° 2010-1178 du 6 octobre 2010 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2005-868 du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'application du droit de l'urbanisme à Mayotte.
- Décret n° 2010-1443 du 25 novembre 2010 relatif aux attributions du ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.
- Décret n° 2011-346 du 28 mars 2011 pris pour l'application de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte, JORF n°0075 du 30 mars 2011 page 5541, texte n° 54.
- Décret n° 2011-355 du 30 mars 2011 portant création du fonds mahorais de développement économique, social et culturel.
- Décret n° 2011-1299 du 12 octobre 2011 portant création du centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte.
- Décret n° 2011-1484 du 8 novembre 2011 fixant pour l'année 2011 la quote-part des ressources du budget du Département de Mayotte destinée à alimenter le fonds intercommunal de péréquation JORF n°0261 du 10 novembre 2011 page 18943, texte n° 73.

4-9. Circulaires.

- Circulaires du Premier ministre concernant l'application des textes législatifs outre-mer du 21 avril 1988 et du 15 juin 1990 adressées aux administrations centrales.
- Circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux, JORF n°125 du 31 mai 1997 page 8415.
- Circulaire interministérielle INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements.
- Circulaire n° 280/AECL du 12 décembre 2005 sur les cofinancements de la coopération décentralisée du ministère des Affaires étrangères.

4-10. Arrêtés.

- Arrêté préfectoral n°347/DAF du 7 août 2000, liste des espèces protégées à Mayotte.
- Arrêté N° 18/DAF/SEAU/2006 fixant les procédures d'instruction d'étude d'impact et de notice d'impact, les conditions de la mise à disposition du public de l'étude d'impact et la liste des installations ouvrages travaux et aménagements (IOTA) dont la réalisation doit être précédée par une étude d'impact ou une notice d'impact
- Arrêté du 14 décembre 2009 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire des départements d'outre-mer français et des collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- Arrêté n° 2011-214 /DRCL du 12 avril 2011, portant création du syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte.

- Arrêté du 26 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, JORF n°0173 du 28 juillet 2011 page 12861, texte n° 20.
- Arrêté du 26 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de Mayotte, JORF n°0173 du 28 juillet 2011 page 12866, texte n° 21.
- Arrêté n° 2011- 646 du 29 août 2011, Préfecture de Mayotte.
- Arrêté du 29 décembre 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Polynésie française, JORF n°0004 du 5 janvier 2012 page 156, texte n° 15.

4-11. Codes.

- Code du domaine de l'État et des collectivités publiques applicable à la collectivité territoriale de Mayotte, LegiFrance.
- Code du travail applicable à Mayotte, LegiFrance.
- Code des douanes de Mayotte, LegiFrance.
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile des étrangers, LégiFrance.
- Code de l'environnement, 2011, Dalloz.
- Code général des collectivités territoriales, 2011, Dalloz.
- Code général des impôts, 2011, Dalloz.
- Code des juridictions financières, 2011, Dalloz.
- Code de justice administrative, 2011, Dalloz.
- Code rural, 2011, Dalloz.
- Code de l'urbanisme, 2011, Dalloz.

5/ JURISPRUDENCE.

5-1. Cour Internationale.

- CIJ, Affaire du différend frontalier (Burkina-Faso/ République du Mali), Différend frontalier, arrêt, C.I.J., *Recueil* 1986, p. 554
- CIJ, arrêt du 25 septembre 1997, Projet Gabčíkovo Nagymaros (Hongrie c/ Slovaquie),

5-2. CJCE.

- CJCE, Arrêt Hansen du 10 octobre 1978, affaire 148/77.
- CJCE, 26 mars 1987, Coopérative agricole d'approvisionnement des avirons, C-58/86.
- CJCE, 16 juillet 1992, Legros, affaire 163/90.
- CJCE, 9 août 1994, Lancry affaire 363/93.
- CJCE, 15 mai 2003, Refinarias de Açucar reunidas SA (RAR) et Sociedade de industrias agricola açoreanas SA (Sinaga), C-282-00.
- CJCE, 6 septembre 2006, République portugaise c/ Commission, C-88-03.
- CJCE, 3 juin 2008, *Intertanko et autres c/ Secretary of State for Transport* (C-308/06)

5-3. Conseil Constitutionnel.

- Décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975.

- Décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979.
- Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982.
- Décisions n° 82-138 DC du 25 février 1982.
- Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982.
- Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982.
- décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984.
- Décision n° 83-168 DC du 20 janvier 1984.
- Décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984 (loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion)
- Décisions n° 84-185 DC du 18 janvier 1985.
- Décisions n° 85-196 DC du 8 août 1985.
- Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987.
- Décision n° 87-241 DC du 19 janvier 1988.
- Décision n° 90-274 DC du 29 mai 1990.
- Décision n° 90-277 DC du 25 juillet 1990.
- Décision n° 90-279 DC du 07 novembre 1990.
- Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991.
- Décision n° 91-298 DC du 24 juillet 1991.
- Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993.
- Décision n° 93-329 du 13 janvier 1994.
- Décision n° 94-335 DC du 21 janvier 1994.
- Décision n° 95-358 DC du 26 janvier 1995.
- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996.
- Décision n° 97-389 DC du 22 avril 1997, Loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.
- Décision n° 97-397 DC du 22 avril 1997, loi portant diverses dispositions relatives à l'immigration.
- Décision n° 98-407 du 14 janvier 1999.
- Décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999.
- Décision n° 2000-428 DC du 04 mai 2000.
- Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000.
- Décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.
- Décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003.
- Décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004.
- Décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005.
- Décision n° 2005-516 DC du 07 juillet 2005.
- Décision n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006.
- Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007.
- Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008.
- Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009.
- Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.
- Décision n° 2010-619 DC – 2 décembre 2010, Loi organique relative au Département de Mayotte.

5-4. Conseil d'État.

- CE, 19 avril 1984, *Ordre des architectes*.
- CE, 9 février 1983, *Esdras et autres*.
- CE, 4 octobre 1967, *Époux Butel*.
- CE, 15 mars 1968, *Commune de Cassis*.

- CE, 27 février 1970, *Saïd Ali Tourqui*.
- CE, 28 mai 1971, *Ville nouvelle Est*.
- CE, 12 Avril 1972, *Sieur Pelte*.
- CE, 8 janvier 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire, c/ Communauté urbaine de Strasbourg et autres*.
- CE, 15 février 1993, *région Nord Pas de Calais*.
- CE, 27 mars 1995, *chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes*.
- CE, 28 juillet 1995 *Commune de Villeneuve d'Ascq.*, (n° 129838).
- CE, 25 octobre 1996, *Association Estuaire-Écologie*.
- CE, 3 juillet 1996, *Moussa Koné*.
- CE, 6 juin 1997, *Aquarone*, (n° 148683).
- CE, 21 avril 1997, *Mlle Jubert et autres*.
- CE, 30 octobre 1998, *M. Sarran, M. Levacher et autres*.
- CE, 2 juin 2000, *Mlle Pauline Fraise*.
- CE, 28 juillet 2000, *Paulin*.
- CE, 28 juillet 2000, *Association France Nature Environnement*, (n° 204024).
- CE, 4 décembre 2003, *M. Feller.*, (n°262009).
- CE, 10 novembre 2004, *Ass. Droit de Cité*.
- CE, 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, (n° 297 931).
- CE, 19 juillet 2010, *Association du quartier Les hauts de Choiseul*.
- CE, 4 avril 2011, *Mme Aminata A.*, (n° 345661).
- CE, 8 juin 2011, *Mlle Ali Saïd A.*, (n° 347322).
- CE, 26 octobre 2011, *Commune de Saint-Denis*, (n° 326492).
- CE, 8 février 2012, *Union des industries de carrières et matériaux de construction de Rhône-Alpes*, (n° 321219).

5-5. Tribunaux Administratifs.

- Tribunal Administratif de Paris 14 décembre 1999, *préfet de la région Ile de France*.
- TA de Poitiers, 18 novembre 2004, *Charbonneau*.
- TA de Cergy-Pontoise, 25 novembre 2004, *Préfet de Seine Saint Denis*.
- TA de Châlon en Champagne, 29 avril 2005, *Conservatoire Patrimoine Champagne Ardenne*.
- Tribunal Administratif de Mayotte, Décision n° 1200106, 1200107 et 1200108, audience du 20 février 2012.

5-6. Tribunal des Conflits.

- TC 21 mars 1983, *Union des assurances de Paris et autres c/ Secrétaire d'État aux postes et télécommunication* (n° 2256).

6/ WEBOGRAPHIE.

- www.adequations.org
- <http://www.afd.fr>
- <http://agriculture.gouv.fr>
- www.aires-marines.fr
- www.asp-public.fr

-www.assemblee-nationale.fr
-www.cg976.fr
-www.cirad.fr
-<http://www.cnil.fr>
<http://www.cncd.fr/>
-<http://www.comesa.int>
-<http://www.ccomptes.fr>
-<http://www.conseil-constitutionnel.fr>
-<http://www.cluster-maritime.fr>
-www.conseil-etat.fr,
-www.developpement-durable.gouv.fr
-<http://developpementdurable.revues.org>
<http://www.diplomatie.gouv.fr>
-www.eaufrance.fr
-www.economie.eaufrance.fr
-<http://echogeo.revues.org/11277>
-www.etatsgenerauxdeloutremer.fr
-www.eur-lex.europa.eu
<http://www.fne.asso.fr>
-www.hydro-marseille.com
-<http://www.gerri.fr>
-<http://www.gisti.org>
-<http://www.icj->
-<http://www.iedom.fr>
-<http://ifm.free.fr>
-www.ifrecor.fr
-www.ifremer.fr/institut
-www.ined.fr
-www.insee.fr
-www.interieur.gouv.fr
-<http://ioonline.org>
-<http://www.iorarc.org>
-<http://www.iucn.org/fr/>
-<http://www.km.undp.org>
-www.ladocumentationfrancaise.fr
-www.legifrance.gouv.fr
-www.legrenelle-environnement.fr
-<http://www.mayottehebdo.com>
-www.mayotte.pref.gouv.fr
-<http://www.oecd.org>
-www.odeadom.fr
-www.outremer-developpement.fr
-www.outre-mer.gouv.fr
-<http://portal.unesco.org>
-www.sante.gouv.fr/deuxieme-plan-national-sante-environnement-pnse2-2009-2013
-<http://www.posei-france.fr/index.php>
-<http://www.sadc.int>
-www.seance-publique.com
-<http://www.sfde.u-strasbg.fr>
-www.senat.fr
-<http://www.sil.org>

- <http://www.unaids.org/fr/>
- <http://www.uncsd2012.org>
- www.un.org
- <http://www.unfpa.org>
- www.unep.org
- www.cdu.urbanisme.equipement.gouv.fr
- <http://www.ville.gouv.fr>
- <http://www.wwf.fr>

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	1
SOMMAIRE	3
TITRE DE LA THÈSE	
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE FRANÇAISE D'OUTRE-MER : LE CAS DE MAYOTTE	5
INTRODUCTION GÉNÉRALE	7
PREMIÈRE PARTIE	
L'INFLUENCE DE L'ÉVOLUTION DU STATUT JURIDIQUE DE MAYOTTE SUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE	31
TITRE I	
L'ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT À MAYOTTE ENTRE SPÉCIALITÉ ET IDENTITÉ	35
CHAPITRE I	
LA TRANSITION DE MAYOTTE ENTRE SPÉCIALITÉ ET IDENTITÉ LÉGISLATIVE	37
SECTION I : LA SUMMA DIVISIO DU DROIT DE L'OUTRE-MER	39
PARAGRAPHE 1 : SPÉCIALITÉ VERSUS IDENTITÉ AVANT LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2003	39
A/ LA QUÊTE D'UN STATUT ADMINISTRATIF POUR MAYOTTE	40
1/ LE PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ LÉGISLATIVE	40
A/ ÉNONCÉ DU PRINCIPE	40
B/ PORTÉE DU PRINCIPE	41
2/ LE PRINCIPE D'IDENTITÉ LÉGISLATIVE	43
A/ LE PRINCIPE	43
B/ DISCUSSION SUR LA DISTINCTION SPÉCIALITÉ/IDENTITÉ	43
B/ LA VOLONTÉ ANCIENNE DE MAYOTTE DE S'INTÉGRER AU CORPUS JURIDIQUE MÉTROPOLITAIN	44
1/ LES VISSICITUDES DE MAYOTTE FRANÇAISE	44
A/ DE LA COLONIE À L'ÉMANCIPATION	45
B/ MAYOTTE COMORIENNE PUIS MALGACHE	46
2/ MAYOTTE : UN PRINCIPE DE SPÉCIALITÉ LÉGISLATIVE VOUÉ À LA DISPARITION	47
A/ LE LONG CHEMIN VERS L'ASSIMILATION	47
B/ L'IDENTITÉ LÉGISLATIVE À PORTÉE DE MAIN	48
PARAGRAPHE 2 : LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE DE 2003 ET L'OUTRE-MER	50
A/ LES QUESTIONS JURIDIQUES PROPRES À MAYOTTE LIÉES À LA RÉFORME.....	50
1/ LES PRINCIPAUX POINTS DE LA RÉFORME DE 2003 ET LES INCIDENCES SUR LE RÉGIME LÉGISLATIF DE MAYOTTE	50
A/ LES AXES DE LA RÉFORME	51
B/ LES INCIDENCES SUR LES DÉPARTEMENTS-RÉGIONS D'OUTRE-MER, LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER ET SUR MAYOTTE	52
2/ L'ÉVOLUTION DU STATUT DE MAYOTTE ENTRE SPÉCIALITÉ ET IDENTITÉ LÉGISLATIVE	53
A/ LE STATUT DE L'ARTICLE 74 N'EXCLUT PAS UN RAPPROCHEMENT DU PRINCIPE D'IDENTITÉ LÉGISLATIVE	53
B/ LE STATUT DE L'ARTICLE 73 N'EXCLUT PAS UNE CERTAINE SPÉCIALISATION DU DROIT	55
B/ LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU DROIT DE L'OUTRE-MER.....	57
1/ LE CONTENU DE LA DÉCENTRALISATION OUTRE-MER	58
A/ L'HOMOGÉNÉITÉ DU RÉGIME DE L'ARTICLE 73	58
B/ L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DU RÉGIME DE L'ARTICLE 74	61
2/ LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCENTRALISATION OUTRE-MER	62
A/ VERS DE NOUVEAUX PRINCIPES CONSTITUTIONNELS	62
B/ UNE NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES	64

C/ LA CLASSIFICATION DES CTOM	67
SECTION II : MAYOTTE : LE DROIT COMMUN COMME HORIZON	68
PARAGRAPHE 1 : LE RAPPROCHEMENT DE MAYOTTE DU DROIT COMMUN	68
A/ LES HÉSITATIONS DU GOUVERNEMENT SUR LE STATUT DE MAYOTTE	69
1/ LE STATUT DE 1976 : LA VALSE HÉSITATION	69
A/ HÉSITATION SUR L'UNITÉ DES COMORES	69
B/ LE TOURNANT DE 1976	71
2/ LA LOI DU 11 JUILLET 2001 : L'HORIZON S'ÉCLAIRCIT	72
A/ L'ACCORD SUR L'AVENIR DE MAYOTTE	72
B/ LE CHOIX DU STATUT DE « COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE »	73
B/ LES CARACTÉRISTIQUES DU STATUT DE MAYOTTE APRÈS 2001	74
1/ LES DISPOSITIONS DE DROIT COMMUN APPLICABLES À MAYOTTE À PARTIR DE 2001	75
A/ LES DISPOSITIONS CGCT APPLICABLES À MAYOTTE.....	76
B/ LES DISPOSITIONS DU CGCT PROPRES À LA « COLLECTIVITÉ DÉPARTEMENTALE » DE MAYOTTE	76
2/ LES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES OU SPÉCIFIQUES QUI DEMEURENT	78
A/ DES ORGANES SPÉCIFIQUES ET DES COMPÉTENCES PARTICULIÈRES	79
B/ DE NOUVELLES COMPÉTENCES À ACQUÉRIR	80
PARAGRAPHE 2 : L'INSCRIPTION DE MAYOTTE DANS LE DROIT COMMUN	81
A/ LE DROIT COMMUN ACCEPTÉ : LA LOI DSIOM DU 21 FÉVRIER 2007.....	81
1/ L'ACTUALISATION DU STATUT DE MAYOTTE PAR LA LOI DSIOM DU 21 FÉVRIER 2007	82
A/ MOTIFS DE LA LOI	82
B/ CONTENU DE LA LOI	83
2/ LES ORDONNANCES DE 2007	85
A/ JUSTIFICATION DU RECOURS AUX ORDONNANCES	85
B/ LE CONTENU DE L'ORDONNANCE	86
B/ LE DROIT COMMUN À RÉALISER : LA LOI ORGANIQUE ET LA LOI ORDINAIRE DU 7 DÉCEMBRE 2010	87
1/ CHANGEMENT STATUTAIRE ET CONSENTEMENT DES ÉLECTEURS	87
A/ LE CONSENTEMENT DES ÉLECTEURS DU 29 MARS 2009	87
B/ LES LOIS ORGANIQUES ACTANT LE CHANGEMENT STATUTAIRE	89
2/ UN GRADUALISME NÉCESSAIRE DANS L'ADAPTATION DE MAYOTTE AU DROIT COMMUN SUBSTANTIEL ...	91
A/ L'ADAPTATION COMME DÉFI MAJEUR DE LA DÉPARTEMENTALISATION	91
B/ LES IMPLICATIONS DE LA DÉPARTEMENTALISATION	93
CONCLUSION DU CHAPITRE I	95

CHAPITRE II LES COMPÉTENCES DE MAYOTTE EN MATIÈRE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

.....	97
SECTION I : LA QUESTION DU PARTAGE DES COMPÉTENCES	98
PARAGRAPHE 1 : L'HÉGÉMONIE LIMITÉE DES ACTEURS ÉTATIQUES	98
A/ LES ACTEURS ÉTATIQUES CLASSIQUES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET LEUR INFLUENCE À MAYOTTE	99
1/ L'ADAPTATION DE L'ADMINISTRATION DE L'ENVIRONNEMENT À LA PROBLÉMATIQUE DES DOM	99
A/ L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	99
B/ L'ADMINISTRATION DECONCENTREE	101
2/ LA CONCURRENCE DU DROIT SUPRA ÉTATIQUE ET DU DROIT ISSU DES PEUPLES AUTOCHTONES	103
A/ LE DROIT SUPRA-ÉTATIQUE.....	103
B/ LE DROIT ISSU DES PEUPLES AUTOCHTONES.....	106
B/ L'ADMINISTRATION CONSULTATIVE ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS	108
1/ L'ADMINISTRATION CONSULTATIVE	108
A/ LES ORGANES CONSULTATIFS À VOCATION GÉNÉRALE	108
B/ LES ORGANES CONSULTATIFS À VOCATION SPÉCIALISÉE	109
2/ LES ETABLISSEMENTS PUBLICS	110
A/ PRESENTATION DES ETABLISSEMENTS PUBLICS EN LIEN AVEC L'ENVIRONNEMENT	110
B/ L'IMPORTANCE DE CES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS POUR MAYOTTE.....	112
PARAGRAPHE 2 : LES COMPÉTENCES DU DEPARTEMENT REGION DE MAYOTTE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT	113
A/ LA VOLONTÉ DE CLARIFICATION DE LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE COLLECTIVITÉS	114
1/ LA COMPLEXITE ORIGINELLE	114
A/ LE DIAGNOSTIC	114
B/ LES SOLUTIONS	116

2/ LA COMPLEXITE NOUVELLE	120
A/ UNE CLARIFICATION ILLUSOIRE	120
B/ LA TYRANNIE DU STATU QUO	124
B/ L'ATTRIBUTION DES COMPETENCES AUX COLLECTIVITES LOCALES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT	125
1/ LES COMMUNES ET LEURS GROUPEMENTS.....	125
A/ LES COMMUNES DE MAYOTTE	125
B/ LES COMPETENCES DES COMMUNES EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT	128
2/ LE « DEPARTEMENT-REGION DE MAYOTTE »	130
A/ PRESENTATION	130
B/ COMPETENCES	130
SECTION II : LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DE MAYOTTE.....	133
PARAGRAPHE 1 : LES DISPOSITIONS DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT APPLICABLES A MAYOTTE ET L'IMPORTANCE D'UNE REFLEXION CONJOINTE SUR LE DROIT DE L'URBANISME ET L'APPLICATION DE LA LOI LITTORAL	133
A/ CONTENU DES DISPOSITIONS DU CODE DE L'ENVIRONNEMENT APPLICABLES A MAYOTTE	134
1/ LES DISPOSITIONS COMMUNES, LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES MILIEUX PHYSIQUES ET LES DISPOSITIONS CONCERNANT LES ESPACES NATURELS	134
A/ L'OBLIGATION D'ENQUÊTE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE ET L'ÉTUDE D'IMPACT À MAYOTTE.....	134
B/ L'ADAPTATION DU DROIT DES MILIEUX PHYSIQUES ET DES ESPACES NATURELS	135
2/ LES DISPOSITIONS CONCERNANT LA FAUNE ET LA FLORE ET LES DISPOSITIONS CONCERNANT LA PREVENTION DES POLLUTIONS, DES RISQUES ET DES NUISANCES	135
A/ LA PROTECTION DE LA FAUNE ET DE LA FLORE DE MAYOTTE.....	135
B/ LA PREVENTION DES POLLUTIONS, DES RISQUES ET DES NUISANCES DE MAYOTTE	137
B/ LA DIFFICILE RECEPTION DES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES LIEES AU DROIT DE L'URBANISME ET A LA LOI LITTORAL	137
1/ LA COMPLEXE APPLICATION DU DROIT DE L'URBANISME A MAYOTTE	138
A/ EXPOSE DE L'ORDONNANCE DU 31 MAI 2012 PORTANT EXTENSION ET ADAPTATION A MAYOTTE DU CODE DE L'URBANISME	138
B/ L'ANARCHIE URBANISTIQUE DE MAYOTTE.....	139
2/ LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA LOI LITTORAL A MAYOTTE	140
A/ PRESENTATION DE LA LOI	140
B/ LES ADAPTATIONS DU DECRET DU 6 OCTOBRE 2010	143
PARAGRAPHE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE	145
A/ LES DOCUMENTS PROGRAMMATIQUES (PADD, SDAGE).....	146
1/ LE PLAN D'AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE DE MAYOTTE	146
A/ LE FONDEMENT JURIDIQUE DU PADD DE MAYOTTE	146
B/ OBJECTIFS ET CONTENU DU PADD DE MAYOTTE	148
2/ LE SDAGE DE MAYOTTE	152
A/ LES OBJECTIFS GENERAUX DU SDAGE	152
B/ LES ENJEUX MAHORAIS DU SDAGE	155
B/ LE ROLE DE LA DAAF ET DU SRF DE MAYOTTE ET LA CREATION DU PARC NATUREL MARIN DE MAYOTTE	158
1/ LA DAAF ET LE SRF DE MAYOTTE	158
A/ LA DAAF DE MAYOTTE	159
B/ LE SERVICE DES RESSOURCES FORESTIERES DE MAYOTTE (SRF)	161
2/ LE PARC NATUREL MARIN DE MAYOTTE	161
A/ PRESENTATION DU DECRET N° 2010-71 DU 18 JANVIER 2010 PORTANT CREATION DU PARC NATUREL MARIN DE MAYOTTE.....	162
B/ LES ORIENTATIONS PROPOSEES PAR LE COMITE DE PILOTAGE.....	163
CONCLUSION DU CHAPITRE II	165
CONCLUSION DU TITRE I	166

TITRE II

L'OBJECTIF DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

.....	169
-------	-----

CHAPITRE III

L'IMPORTANCE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

.....	171
-------	-----

SECTION I : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

PARAGRAPHE 1 : ENJEUX ET CONTROVERSES AUTOURS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

A/ DÉFINITION ET ENJEUX	174
-------------------------------	-----

1/ LES ORIGINES DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	174
A/ DÉVELOPPEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	175
B/ L'IDÉOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	176
2/ LE CONTENU DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	178
A/ L'ENVIRONNEMENT, AU CŒUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	178
B/ LES DÉFINITIONS CLASSIQUES DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	180
B/ CONTROVERSES AUTOUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	184
1/ HÉSITATIONS SUR LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	184
A/ CONCILIER CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	184
B/ DIFFÉRENTES INTERPRÉTATIONS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	186
2/ REMISE EN CAUSE DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES THÉORIES DE LA DÉCROISSANCE	187
A/ EXPOSE DES THEORIES DE LA DECROISSANCE	187
B/ LES LIMITES DES THEORIES DE LA DECROISSANCE	190
PARAGRAPHE 2 : LA RÉALITÉ JURIDIQUE DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	193
A/ LA CONSÉCRATION DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT INTERNATIONAL	193
1/ LES TEXTES FONDATEURS DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT INTERNATIONAL	193
A/ LA CONFÉRENCE DE STOCKHOLM SUR L'ENVIRONNEMENT HUMAIN DE 1972	193
B/ LA DÉCLARATION DE RIO SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DE 1992	195
2/ LES AUTRES TEXTES INTERNATIONAUX MAJEURS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE	196
A/ LE SOMMET MONDIAL SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE JOHANNESBURG DE 2002 ET L'ANNONCE DE « RIO + 20 »	197
B/ LA CONFERENCE DE COPENHAGUE DE 2009	198
B/ LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT EUROPEEN ET EN DROIT FRANÇAIS	199
1/ LE DEVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT COMMUNAUTAIRE	199
A/ LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES TRAITES EUROPEENS	199
B/ LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES DIRECTIVES ET RÈGLEMENTS COMMUNAUTAIRES	201
2/ LE DROIT DU DEVELOPPEMENT DURABLE EN DROIT FRANÇAIS	203
A/ LES SOURCES CONSTITUTIONNELLES ET LEGISLATIVES DU DEVELOPPEMENT DURABLE	203
B/ LA PORTÉE JURIDIQUE DU CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	205
SECTION II : LA CONSTRUCTION DE L'ORDRE ENVIRONNEMENTAL À MAYOTTE	208
PARAGRAPHE 1 : LES SPECIFICITES ECOLOGIQUES DE MAYOTTE	209
A/ ÉLOIGNEMENT ET INSULARITE	209
1/ MAYOTTE : UN ISOLEMENT MARQUE	209
A/ INSULARITE ET ELOIGNEMENT : PROBLEMES PARTAGES PAR LES DOM ET LES COM	209
B/ LES SINGULARITES ECOLOGIQUES DE MAYOTTE	210
2/ LA ZEE DE MAYOTTE	211
A/ L'IMPORTANCE DES ZEE POUR LA FRANCE	211
B/ LE REGIME JURIDIQUE PARTICULIER DES ZEE	213
B/ LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE LA BIODIVERSITE A MAYOTTE	214
1/ NATURE EN CRISE ET ENJEUX PLANETAIRES DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE	215
A/ LA NATURE EN CRISE	215
B/ LES ENJEUX JURIDIQUES, SOCIO-ECONOMIQUES, ECOLOGIQUES, CULTURELS ET ETHIQUES DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITE	217
2/ LE PLAN LOCAL D' ACTION DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITE DE MAYOTTE	218
A/ LES PRINCIPES DU PLAN D' ACTION	218
B/ LES FRAGILITES QUI DEMEURENT A MAYOTTE	220
PARAGRAPHE 2 : LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT APPLICABLE A MAYOTTE	222
A/ LA PLACE ET ROLE DU JUGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	222
1/ LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, UN DROIT PUBLIC DE PLUS EN PLUS RECONNU	223
A/ L'ACCES A LA JUSTICE ADMINISTRATIVE EN MATIERE DE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	223
B/ JUGE ADMINISTRATIF ET ENVIRONNEMENT	226
2/ LA NECESSAIRE INTEGRATION DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES COMME COMPOSANTE DE L'INTERET GENERAL	228
A/ L'EFFECTIVITE DES NORMES ENVIRONNEMENTALES	228
B/ L'ARTICULATION DES NORMES ENVIRONNEMENTALES AVEC LES AUTRES SOURCES DE LA LEGALITE	229
B/ L'ADAPTATION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT A MAYOTTE	230
1/ LES SPECIFICITES REGLEMENTAIRES DE MAYOTTE EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT	230
A/ L'OCTROI D'UN POUVOIR NORMATIF SPECIAL AUX COLLECTIVITES ULTRAMARINES	230
B/ LE TRIPTYQUE NORMATIF ENVIRONNEMENTAL COMPLEXE DU DEPARTEMENT DE MAYOTTE	233
2/ CONTENU ET ENJEUX DE L'ORDONNANCE N° 2005-869 DU 28 JUILLET 2005 RELATIVE A L'ADAPTATION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT A MAYOTTE	235

A/ LE CONTENU DE L'ORDONNANCE DE 2005	236
B/ LES ENJEUX DE L'ORDONNANCE DE 2005 : L'ETUDE D'IMPACT	236
CONCLUSION DU CHAPITRE III	239
CHAPITRE IV	
LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE MAYOTTE	
.....	241
SECTION I : UN ENGAGEMENT NATIONAL EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT DURABLE	243
PARAGRAPHE 1 : LES IMPACTS ATTENDUS DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »	244
A/ PROCESSUS ET CONTENU DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »	245
1/ LE PROCESSUS COMPLEXE ET NOVATEUR DU « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT »	245
A/ UN PROCESSUS PARTICIPATIF	245
B/ LA TRADUCTION JURIDIQUE : LE GRENELLE I ET LE GRENELLE II	247
2/ LE CONTENU FOISONNANT DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	248
A/ DEUX LOIS TRES AMBITIEUSES	248
B/ LES DISPOSITIONS SPECIFIQUES A L'OUTRE-MER FRANÇAIS ET A MAYOTTE	250
B/ LE GRENELLE DE LA MER ET LA SNDD	253
1/ LE GRENELLE DE LA MER A MAYOTTE	253
A/ L'IMPORTANCE DE LA MER OUTRE-MER	253
B/ LA MER ET LE DÉVELOPPEMENT DE MAYOTTE : LES OBJECTIS DU GRENELLE DE LA MER	254
2/ LA STRATEGIE NATIONALE DE DEVELOPPEMENT DURABLE	257
A/ LE PROJET DE LA SNDD ET LES « INDICATEURS PHARES » DE LA SNDD	257
B/ L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DE L'OUTRE-MER ET DE MAYOTTE PAR LA SNDD	259
PARAGRAPHE 2 : LES LOIS DE DEVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER	260
A/ CHANGEMENT STATUTAIRE ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE : LA LOOM ET LA LOPOM	261
1/ LES APPORTS DE LA LOOM	261
A/ UNE EVOLUTION INSTITUTIONNELLE A LA CARTE	262
B/ L'ACCROISSEMENT DES RESPONSABILITES LOCALES : PROBLEMES INSTITUTIONNELS ET SOCIO-	
ECONOMIQUES	263
C/ LA PROMOTION D'UN DEVELOPPEMENT DURABLE ET SOLIDAIRE	265
2/ LA LOPOM ET LE DEVELOPPEMENT ENDOGENE DES DOM / COM	266
A/ CONTENU DE LA LOPOM	267
B/ LES MESURES SPECIFIQUES A MAYOTTE	267
B/ L'ECONOMIQUE AVANT L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE : LA STRACOM ET LA	
LODEOM	269
1/ LA STRACOM	270
A/ LES CINQ OBJECTIFS DE LA STRACOM	270
B/ LE CINQUIEME OBJECTIF : FAIRE DE LA PRESERVATION DE LA NATURE UN LEVIER DE CROISSANCE ET DE	
L'OUTRE-MER UNE VITRINE DU DEVELOPPEMENT DURABLE	271
2/ LA LODEOM	274
A/ LE CONTEXTE SOCIAL DEGRADE	274
B/ LES PRINCIPALES DISPOSITIONS	275
SECTION II : UNE MISE EN APPLICATION LOCALE DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT	
DURABLE	277
PARAFRAPHE 1 : LE CONTRAT DE PROJET ÉTAT-MAYOTTE 2008-2014	278
A/ IMPORTANCE ET LIMITES DU CONTRAT DE PROJET ÉTAT-MAYOTTE 2008-2014	278
1/ LA NATURE DU CONTRAT DE PROJET	278
A/ PRÉSENTATION DU CONTRAT DE PROJET	279
B/ CONTRAT DE PROJET ET DEVELOPPEMENT DURABLE	280
2/ LES SPÉCIFICITÉS DU CONTRAT DE PROJET	281
A/ L'INÉGALITÉ DES SIGNATURES	281
B/ L'ABSENCE DE FAIT DU CARACTÈRE OBLIGATOIRE DES STIPULATIONS	282
B/ CONTENU DU CONTRAT DE PROJET ÉTAT MAYOTTE 2008-2014	283
1/ HISTORIQUE DES CONTRATS DE PROJET ÉTAT-MAYOTTE	283
A/ LES CONVENTIONS ÉTAT-MAYOTTE ET LES CONTRAT DE PLAN	283
B/ LES CREDITS EUROPEENS	285
2/ LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : OBJECTIF AFFICHÉ DU CONTRAT DE PROJET 2008-2014	287
A/ DESCRIPTION ET AXES PRIORITAIRES DU CONTRAT DE PROJET ÉTAT MAYOTTE 2008-2014	287
B/ DECLINAISON OPERATIONNELLE DU CONTRAT DE PROJET : LES FICHES MESURE	289
PARAGRAPHE 2 : LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER ET LE FONDS MAHORAIS DE DÉVELOPPEMENT	
ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL	290
A/ LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER À MAYOTTE	291

1/ LES DISPOSITIONS COMMUNES À TOUS LES OUTRE-MER	291
A/ LES ORIENTATIONS FONDAMENTALES DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER	291
B/ LE PROGRAMME D'ACTION DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER	293
2/ LES ATELIERS DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER SPÉCIFIQUES À MAYOTTE	294
A/ LES TRAVAUX RÉALISÉS À MAYOTTE DANS LE CADRE DES ÉTATS GÉNÉRAUX DE L'OUTRE-MER	294
B/ LES DÉCISIONS DU CIOM POUR MAYOTTE	295
B/ LE FONDS MAHORAIS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL ET LES AUTRES FONDS	
D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE	298
1/ LES AUTRES FONDS (FID ; FIP ; POSEI)	299
A/ LE FIP ET LE FID	299
B/ LE POSEI.....	300
2/ LE FMDESC	302
A/ LE DÉCRET DU 30 MARS 2011 PORTANT CRÉATION DU FONDS MAHORAIS DE DÉVELOPPEMENT	
ÉCONOMIQUE SOCIAL ET CULTUREL	302
B/ LE CADRE STRATEGIQUE 2010 DU FONDS MAHORAIS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE SOCIAL ET	
ENVIRONNEMENTAL.....	303
CONCLUSION DU CHAPITRE IV	305
CONCLUSION DU TITRE II.....	306
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	307

DEUXIÈME PARTIE

LES LIMITES DE L'INFLUENCE DE LA DÉPARTEMENTALISATION SUR LE DROIT DE	
L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE MAYOTTE	
.....	309

TITRE III

LES LIMITES INTERNES : LA GOUVERNANCE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES	
RÉPERCUSSIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES	
.....	311

CHAPITRE V

DÉPARTEMENTALISATION ET GOUVERNANCE	
.....	313

SECTION I : GOUVERNANCE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL À MAYOTTE.....

PARAGRAPHE 1 : NATURE ET ENJEUX DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL A	
MAYOTTE	317
A/ DEVELOPPEMENT LOCAL ET ESPACE POLITICO ADMINISTRATIF	317
1/ LE MANAGEMENT TERRITORIAL ET LA GOUVERNANCE	317
A/ LA RAISON D'ETRE DU MANAGEMENT TERRITORIAL	318
B/ GOUVERNANCE ET EXCELLENCE TERRITORIALE	319
2/ L'ARTICULATION ENTRE DEVELOPPEMENT LOCAL ET ECHELON ADMINISTRATIF.....	321
A/ LE CADRE DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	321
B/ COMPLEXITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES COMPTE TENU DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES	325
B/ GOUVERNANCE ET TERRITOIRE COMME SYSTEME DYNAMIQUE ORGANISE.....	327
1/ LE TERRITOIRE : SYSTEME DYNAMIQUE ORGANISE	327
A/ PRECISIONS SUR LE CONCEPT DE TERRITOIRE	327
B/ LE TERRITOIRE EN TANT QUE SYSTÈME	328
2/ LA GOUVERNANCE DES RÉSEAUX ET DES FLUX	329
A/ LE RÔLE DES POUVOIRS INSTITUTIONNELS DANS LA GOUVERNANCE DES RÉSEAUX.....	329
B/ PISTES POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL	330
PARAGRAPHE 2 : DÉPARTEMENTALISATION ET DYNAMIQUE ENDOGÈNE À MAYOTTE	331
A/ LE CONCEPT DE DYNAMIQUE LOCALE DE DÉVELOPPEMENT FACE AUX DÉFIS DE LA	
DÉPARTEMENTALISATION	332
1/ LE CONCEPT DE DYNAMIQUE LOCALE DE DÉVELOPPEMENT	332
A/ QUE RECOUVRE LE CONCEPT ?	333
B/ DYNAMIQUE LOCALE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	334
2/ LES DIFFICULTÉS D'ADAPTATION DE MAYOTTE À UNE DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	335
A/ LES FAIBLES MARGES DE MANŒUVRES DE MAYOTTE	335
B/ LES DIFFICULTÉS DE L'ADAPTATION INSTITUTIONNELLE	336
B/ LA RECEPTION DES COUTUMES MAHORAISES DANS LA DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT INSUFFLEE PAR	
LA DEPARTEMENTALISATION	341

1/ DEVELOPPEMENT LOCAL ET CENTRALITE DES RESEAUX DE SOLIDARITE FAMILIAUX ET LOCAUX	341
A/ L'IMPORTANCE DES RESEAUX FAMILIAUX ET DU CADRE VILLAGEOIS DANS LA SOCIETE MAHORAISE	341
B/ LA PRISE EN COMPTE DU LOCAL DANS LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE MAYOTTE	342
2/ LES COUTUMES ET LES PROCEDURES INFRA JUDICIAIRES DE MAYOTTE A L'EPREUVE DE LA	
DEPARTEMENTALISATION	344
A/ LES INSTITUTIONS SPECIFIQUES DE MAYOTTE	344
B/ LES PROCEDURES INFRA JUDICIAIRES DE REGLEMENT DES CONFLITS A MAYOTTE ET LA	
DEPARTEMENTALISATION	345
SECTION II : FINANCES LOCALES ET GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE À MAYOTTE	347
PARAGRAPHE 1 : FINANCES PUBLIQUES ET FISCALITE A MAYOTTE	348
A/ LE BUDGET DU DEPARTEMENT DE MAYOTTE ET SES DIFFICULTES	349
1/ PRESENTATION DU BUDGET DE MAYOTTE	349
A/ ÉVOLUTION DU BUDGET DE MAYOTTE	349
B/ LES IMPLICATIONS DE LA DEPARTEMENTALISATION SUR LE BUDGET DE MAYOTTE	352
2/ LES DIFFICULTES BUDGETAIRES DES COMMUNES DU NOUVEAU DEPARTEMENT DE MAYOTTE	353
A/ LES PROBLEMES COMMUNS DES FINANCES COMMUNALES DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	353
B/ LA SITUATION DE FAIBLESSE DES FINANCES COMMUNALES DE MAYOTTE	355
B/ LA DIFFICILE « TRANSITION FISCALE » A MAYOTTE	358
1/ LA FISCALITE DE MAYOTTE A L'EPREUVE DE LA DEPARTEMENTALISATION	358
A/ LES ADAPTATIONS LEGISLATIVES ET ADMINISTRATIVES NECESSAIRES A L'ADOPTION DU SYSTEME FISCAL	
DE DROIT COMMUN A MAYOTTE	359
B/ LA NOUVELLE REPARTITION DU PRODUIT DE L'IMPOT ET LES DEPENSES AFFERENTES	360
2/ L'IMPOSSIBLE FISCALITE ENVIRONNEMENTALE A MAYOTTE	363
A/ LA DIFFICULTE POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DE L'INFLATION DES NORMES	363
B/ LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE : UN REDOUTABLE DEFI	364
PARAGRAPHE 2 : LE CONTROLE DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE MAHORAISE	365
A/ LE PROCESSUS DE CONVERGENCE DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE MAHORAISE	366
1/ LES POUVOIRS D'INVESTIGATION DU JUGE DES COMPTES ET LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES COMPTES	
A MAYOTTE	366
A/ LES POUVOIRS D'INVESTIGATION DU JUGE DES COMPTES A MAYOTTE	366
B/ LE CADRE JURIDIQUE DU CONTROLE JURIDICTIONNEL DES COMPTES A MAYOTTE	367
2/ L'EXAMEN DE LA GESTION DES ORDONNATEURS ET LA SUPPRESSION DE LA TUTELLE FINANCIERE	368
A/ L'EXAMEN DE LA GESTION DES ORDONNATEURS	368
B/ LA SUPPRESSION DE LA TUTELLE FINANCIERE	369
B/ LES ENJEUX DE LA TRANSITION INSTITUTIONNELLE MAHORAISE EN MATIERE DE GOUVERNANCE	369
1/ UN DROIT RAISONNABLEMENT APPLICABLE A MAYOTTE	370
A/ UNE CAPACITE NORMATIVE SYNONYME DE COMPLEXITE	370
B/ L'APPLICABILITE DES NORMES A MAYOTTE	371
2/ L'EXERCICE D'UNE REELLE GESTION PUBLIQUE LOCALE	371
A/ LA REGULARITE DES ACTES	372
B/ LES DIFFICULTES MAHORAISES A SURMONTER	373
CONCLUSION DU CHAPITRE V	375

CHAPITRE VI

LES PROBLÉMATIQUES SOCIALES LIÉES AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

.....	377
SECTION I : LES DÉFIS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX DE MAYOTTE	379
PARAGRAPHE 1 : PRESENTATION DE L'ECONOMIE DE MAYOTTE	379
A/ L'ACTIVITE ECONOMIQUE A MAYOTTE	380
1/ DONNEES GENERALES	380
A/ PIB	380
B/ LE COMMERCE EXTERIEUR	381
C/ LES REVENUS	382
D/ L'EMPLOI	383
2/ LES PRINCIPAUX SECTEURS D'ACTIVITE	384
A/ L'AGRICULTURE ET LA PECHE	384
B/ EAU, ENERGIE ET TRANSPORTS	385
C/ TOURISME ET ENTREPRISES	386
B/ LES PROBLEMES ECONOMIQUES DE MAYOTTE LIES AU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT	386
1/ LA GESTION DES DECHETS	387
A/ LA RATIONALISATION DE LA GESTION DES DECHETS	387
B/ LE PEDMA	389

2/ LES QUESTIONS DU LOGEMENT ET DES TRANSPORTS A MAYOTTE	390
A/ LOGEMENT ET HABITAT INSALUBRE À MAYOTTE	391
B/ TRANSPORTS ET ENVIRONNEMENT A MAYOTTE	393
PARAGRAPHE 2 : QUEL DEVELOPPEMENT ENDOGENE POUR MAYOTTE ?	395
A/ RENFORCER ET ETENDRE LE TISSUS ECONOMIQUE MAHORAI	396
1/ LA CRISE DE LA VIE CHERE	396
A/ LA QUESTION DES PRIX ET DE LA CONCURRENCE	397
B/ LE RATTRAPAGE SOCIAL	398
2/ SOLUTIONS ET DEPASSEMENT	400
A/ SORTIR DE LA CRAINTE DU MARCHÉ ET DE LA CRITIQUE DE L'ÉTAT	400
B/ DEVELOPPER LES ATOUTS PROPRES DE MAYOTTE	401
B/ L'ENVIRONNEMENT COMME MOTEUR DU DEVELOPPEMENT ENDOGENE DE MAYOTTE	404
1/ CONCILIER RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT ET CROISSANCE ECONOMIQUE A MAYOTTE	405
A/ DEPARTEMENTALISATION, CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES	405
B/ DEVELOPPEMENT ENDOGENE ET LIENS AVEC LA METROPOLE	406
2/ QUELLES POLITIQUES PUBLIQUES POUR UN DEVELOPPEMENT ENDOGENE DURABLE DE MAYOTTE ?	409
A/ MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES SPECIFICITES DE MAYOTTE	409
B/ UNE MEILLEURE INSERTION DE MAYOTTE DANS SON ENVIRONNEMENT REGIONAL	410
SECTION II : LES ENJEUX DÉPOGRAPHIQUES ET CULTURELS	413
PARAGRAPHE 1 : LE DEFI DEMOGRAPHIQUE ET MIGRATOIRE DE MAYOTTE	414
A/ PEUPELEMENT ET DEMOGRAPHIE DE MAYOTTE	414
1/ LE PEUPELEMENT DE MAYOTTE	415
A/ LA COMPOSITION DE LA POPULATION DE MAYOTTE ET LA DIFFICILE NOTION JURIDIQUE DE PEUPLE	415
B/ MAYOTTE ET L'UNION DES COMORES	419
2/ DEMOGRAPHIE DE MAYOTTE ET IMPACT SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE	422
A/ ÉTAT DES LIEUX	422
B/ IMPACT DE LA DEMOGRAPHIE SUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE	424
B/ LES DEFIS DE LA LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION CLANDESTINE	427
1/ CAUSES ET CONSEQUENCES DE L'IMMIGRATION CLANDESTINE A MAYOTTE	427
A/ L'ATTRACTIVITE DE MAYOTTE DANS SON ENVIRONNEMENT GEOPOLITIQUE	428
B/ DESEQUILIBRE ECONOMIQUE ET CONSEQUENCES BUDGETAIRES LIEES A L'IMMIGRATION CLANDESTINE	430
2/ LE DROIT APPLICABLE AUX ETRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIERE A MAYOTTE	432
A/ UN DROIT DEROGATOIRE	433
B/ UN DROIT COMPLEXE EN CONSTRUCTION	434
PARAGRAPHE 2 : LE DEFI DE L'INTEGRATION CULTURELLE DE MAYOTTE AUX VALEURS DU DROIT DES DOM	436
A/ LA PRISE EN COMPTE DE L'IDENTITE DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL	436
1/ L'IMPORTANCE DE L'ÉTAT CIVIL ET DU FONCIER DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL	436
A/ ÉTAT CIVIL ET DÉVELOPPEMENT LOCAL	437
B/ STATUT FONCIER ET DÉVELOPPEMENT LOCAL	439
2/ LES DOMAINES MÉTA JURIDIQUES DE LA LANGUE ET DE LA RELIGION À MAYOTTE	440
A/ L'IMPORTANCE DE LA LANGUE PARLÉE DANS LE DÉVELOPPEMENT LOCAL	441
B/ LA RELIGION MUSULMANE À MAYOTTE	443
B/ QUELLE POLITIQUE CULTURELLE POUR LE DEPARTEMENT DE MAYOTTE ?	444
1/ RESTRUCTURATIONS INSTITUTIONNELLES ET DEVELOPPEMENT CULTUREL	444
A/ LA CLARIFICATION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE CULTURELLE À MAYOTTE	445
B/ POLITIQUE CULTURELLE ET DEVELOPPEMENT GLOBAL	445
2/ LES AXES DE LA POLITIQUE CULTURELLE A DEFINIR	447
A/ VALORISER LA RICHESSE IDENTITAIRE	447
B/ L'OUVERTURE ET LE CO DEVELOPPEMENT CULTUREL	448
CONCLUSION DU CHAPITRE VI	450
CONCLUSION DU TITRE III	451

TITRE IV LES LIMITES EXTERNES : INTÉGRATION À L'UNION EUROPÉENNE ET GÉOPOLITIQUE DE MAYOTTE	453
CHAPITRE VII L'INTÉGRATION DE MAYOTTE À L'UNION EUROPÉENNE	455
SECTION I : MAYOTTE ET L'UNION EUROPÉENNE : ENTRE PTOM ET RUP	457
PARAGRAPHE 1 : QUELS SONT LES STATUTS RESPECTIFS DES PTOM ET DES RUP ?.....	458
A/ LES PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER ASSOCIÉS A L'UNION EUROPÉENNE	458
1/ LA SITUATION DES PTOM VIS-A-VIS DE LA CE.....	460
A/ LE CONTEXTE HISTORIQUE.....	460
B/ ASSIMILATION PARTIELLE ÉVOLUTIVE DES PTOM A DES PAYS TIERS ET INTÉGRATION PARTIELLE ÉVOLUTIVE DE CES TERRITOIRES A LA COMMUNAUTÉ	462
2/ LE STATUT ACTUEL DE MAYOTTE VIS-A-VIS DE LA CE	464
A/ LE PTOM DE MAYOTTE	464
B/ LE PASSAGE DU STATUT DE PTOM AU STATUT DE RUP	466
B/ LES RÉGIONS ULTRA PÉRIPHÉRIQUES, INTÉGRÉES A L'UNION EUROPÉENNE.....	468
1/ LA DIFFÉRENCIATION TOUJOURS POSSIBLE DANS L'INTÉRÊT DES RUP	469
A/ LA CLARIFICATION DU STATUT DE RUP PAR L'ARTICLE 349 DU TRAITE INSTITUANT LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.....	469
B/ POTENTIALITÉS ET PORTEE DE L'ARTICLE 349 DU TRAITE DE LISBONNE	470
2/ LES LIMITES A LA DIFFÉRENCIATION : INTÉGRITÉ ET COHÉRENCE DE L'ORDRE JURIDIQUE COMMUNAUTAIRE	471
A/ LES LIMITES CONTENUS DANS L'ARTICLE 349	472
B/ LES LIMITES DÉGAGÉES PAR LE JUGE COMMUNAUTAIRE.....	473
PARAGRAPHE 2 : LES APPORTS DE L'UNION EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT DE MAYOTTE	475
A/ LA PLACE DE MAYOTTE ET DES PTOM DANS L'UNION EUROPÉENNE.....	475
1/ UN RÉGIME D'ASSOCIATION QUI DOIT ÉVOLUER	476
A/ LA COOPÉRATION POUR LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT ET LE RÉGIME COMMERCIAL APPLICABLE	476
B/ LES AUTRES ASPECTS DES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE	480
2/ DU RÉGIME D'ASSOCIATION AU PARTENARIAT AVEC L'UNION EUROPÉENNE	481
A/ LE LIVRE VERT DE JUIN 2008 ET LA COMMUNICATION DE NOVEMBRE 2009	481
B/ LA FIN DU PARALLÉLISME AVEC LES ÉTATS ACP	483
B/ BILAN DE L'ACTION DE L'EUROPE A MAYOTTE	483
1/ LA CONTRIBUTION DES FED AU DÉVELOPPEMENT DE MAYOTTE	484
A/ RECAPITULATIF DES FED DEPUIS 1975.....	484
B/ DÉTAIL DU 10ÈME FED (2008-2013).....	485
2/ LES CONDITIONS PRÉALABLES A L'ACCESSION DE MAYOTTE AU STATUT DE RUP	486
A/ LA BONNE GESTION DES CRÉDITS DU FED	487
B/ LE RESPECT DES BASES, NORMES ET VALEURS EUROPÉENNES	488
SECTION II : LES PERSPECTIVES ET LES CONTRAINTES D'UNE ACCESSION DE MAYOTTE AU STATUT DE RUP.....	490
PARAGRAPHE 1 : LES PERSPECTIVES POSITIVES D'UNE ACCESSION DE MAYOTTE AU STATUT DE RUP	491
A/ L'ÉLIGIBILITÉ DE MAYOTTE AUX FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS	492
1/ LES RELATIONS ENTRE L'EUROPE ET LES RUP	493
A/ LES POLITIQUES COMMUNES SUSCEPTIBLES DE BÉNÉFICIER A MAYOTTE EN CAS D'OBTENTION DU STATUT DE RUP	493
B/ LA SITUATION DE MAYOTTE CORRESPOND A LA NOTION D'ULTRA PÉRIPHÉRICITÉ RETENUE DANS LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE COHÉSION	494
2/ TYPOLOGIE DES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS SUSCEPTIBLES DE BÉNÉFICIER A MAYOTTE	495
A/ FEDER, FSE, FC, FEADER, FEP.....	496
B/ LE POSEIDOM	499
B/ INTÉRÊT ET PÉRENNITÉ DES AIDES SPÉCIFIQUES EUROPÉENNES AUX RUP	501
1/ IMPACT ET DIFFICULTÉS DE L'USAGE DES FONDS STRUCTURELS ET DES AIDES SPÉCIFIQUES POUR LES RUP	501
A/ IMPACT DES FONDS EUROPÉENS SUR LES RUP	502
B/ DIFFICULTÉS LIÉES A L'USAGE DES FONDS EUROPÉENS PAR LES RUP	503

2/ LA PERENNITE DES AIDES EUROPEENNES AUX RUP	504
A/ LES RUP, SEULES REGIONS FRANÇAISES ELIGIBLES A L'OBJECTIF CONVERGENCE CONSERVERONT-ELLES CETTE ELIGIBILITE	504
B/ LA REMISE EN CAUSE DU MONTANT DES FONDS ALLOUES AUX RUP	505
PARAGRAPHE 2 : LES CONTRAINTES D'ADAPTATION LIEES A L'ACCESSION DE MAYOTTE AU STATUT DE RUP ET LES ATOUTS DE MAYOTTE POUR L'EUROPE	507
A/ LES DIFFICULTES D'ADAPTATION LIEES A LA SITUATION PARTICULIERE DES RUP ET DE MAYOTTE.....	507
1/ MAYOTTE ET LES RUP DANS LE MARCHÉ UNIQUE : EQUILIBRE ENTRE INTEGRATION ET ADAPTATION	508
A/ LES LIBERTES DE CIRCULATION DES BIENS ET DES SERVICES DANS LES RUP ET A MAYOTTE	508
B/ LES LIBERTES DE CIRCULATION DES CAPITAUX ET DES PERSONNES DANS LES RUP ET A MAYOTTE	511
2/ S'ADAPTER A ET SURMONTER LA CRISE POUR LES RUP ET POUR MAYOTTE	512
A/ LA DEGRADATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI DANS LES RUP ET A MAYOTTE	513
B/ LA DEGRADATION DE L'ACTIVITE ET DU COMMERCE EXTERIEUR	514
B/ LES POLITIQUES EUROPEENNES EN LIEN AVEC L'ENVIRONNEMENT ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE QUI CONCERNENT LES RUP ET MAYOTTE	515
1/ BIODIVERSITE ET CHANGEMENT CLIMATIQUE	516
A/ BIODIVERSITE ET LABORATOIRE NATUREL DE MAYOTTE	516
B/ LE DEFI DU CHANGEMENT CLIMATIQUE	517
2/ GESTION INTEGREE DE LA MER ET ENERGIES RENOUVELABLES	518
A/ LA POLITIQUE EUROPEENNE DE GESTION INTEGREE DE LA MER	518
B/ LES RUP, LABORATOIRES D'EXPERIMENTATION POUR LES ENERGIES RENOUVELABLES	520
CONCLUSION DU CHAPITRE VII.....	522

CHAPITRE VIII

LES CONTRAINTES GÉOPOLITIQUES

.....525

SECTION I : LE RÈGLEMENT DÉFINITIF DU DIFFÉREND FRANCO COMORIEN SUR L'ÎLE DE MAYOTTE	527
PARAGRAPHE 1 : LES CAUSES DU DIFFEREND FRANCO COMORIEN SUR L'ILE DE MAYOTTE.....	530
A/ LES CIRCONSTANCES HISTORIQUES DE L'INDEPENDANCE DES COMORES ET DE LA VOLONTE DE MAYOTTE DE RESTER FRANÇAISE	530
1/ L'INSTABILITE JURIDIQUE DE L'ARCHIPEL DES COMORES JUSQU'EN 1975	531
A/ L'ARCHIPEL DES COMORES AVANT LA CONSTITUTION DE 1958	531
B/ L'ARCHIPEL DES COMORES ET MAYOTTE APRES 1958	533
2/ ACCESSION A L'INDEPENDANCE ET INSTABILITE POLITIQUE CHRONIQUE DE L'UNION DES COMORES VERSUS STABILITE POLITIQUE DE MAYOTTE DEPUIS 1975	534
A/ LA LABORIEUSE INDEPENDANCE DES COMORES	534
B/ LES TRAJECTOIRES DIVERGENTES DE MAYOTTE DANS LA REPUBLIQUE FRANÇAISE ET DES COMORES INDEPENDANTES	535
B/ LES POINTS DE FRICTION ENTRE L'UNION DES COMORES ET LA FRANCE CONCERNANT MAYOTTE	537
1/ Y-A-T-IL UN PEUPLE COMORIEN INCLUANT LA POPULATION MAHORAISE ?.....	537
A/ LA CONCEPTION COMORIENNE DU PEUPLE MAHORAIS	537
B/ LA CONCEPTION MAHORAISE DU PEUPLE MAHORAIS	538
2/ LA DIFFICILE QUESTION DES REFERENDUM D'AUTODETERMINATION	541
A/ LA LEGITIMITE DES REFERENDUM D'AUTODETERMINATION	541
B/ IDEOLOGIE STATO-TERRITORIALE VERSUS IDEOLOGIE ETHNO-TERRITORIALE DANS LE DIFFEREND FRANCO COMORIEN SUR L'ILE DE MAYOTTE	542
PARAGRAPHE 2 : LES POSITIONS JURIDIQUES DIVERGENTES DE LA FRANCE ET DE L'UNION DES COMORES SUR L'ILE DE MAYOTTE	547
A/ LA POSITION FRANÇAISE : LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 ET LE DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES.....	547
1/ LE REFERENDUM POUR LA RATIFICATION DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 PAR LE TOM DES COMORES.....	548
A/ LES DOM ET LES TOM DANS LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958	548
B/ LE DROIT DES PEUPLES A DISPOSER LIBREMENT D'EUX-MEMES ET A CHOISIR LEUR DESTIN	548
2/ LES CONSEQUENCES JURIDIQUES DES RESULTATS DU REFERENDUM DE RATIFICATION DE LA CONSTITUTION DE LA VEME REPUBLIQUE.....	550
A/ LA DOCTRINE CAPITANT	550
B/ LE RESPECT DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT A L'AUTODETERMINATION DES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER	555

B/ LA POSITION DE L'UNION DES COMORES : L'INTANGIBILITE DES FRONTIERES COLONIALES ET LES RESOLUTIONS DE L'ONU DE 1975 A 1994	557
1/ INTANGIBILITE DES FRONTIERES COLONIALES ET DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES	557
A/ MALENTENDU SUR LA CONCEPTION DU DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MEMES LORS DE L'INDEPENDANCE DES COMORES	558
B/ LE NON RESPECT PAR LA FRANCE DU PRINCIPE DE L'INTANGIBILITE DES FRONTIERES COLONIALES	559
2/ LES SOLUTIONS AU DIFFEREND FRANCO COMORIEN SUR L'ILE DE MAYOTTE.....	561
A/ LES SOLUTIONS DIFFICILEMENT ENVISAGEABLES	562
B/ LES RAPPROCHEMENTS ENVISAGEABLES ENTRE LA FRANCE, L'UNION DES COMORES, MAYOTTE ET LES SUBDIVISIONS ADMINISTRATIVES DE L'UNION DES COMORES	563
SECTION II : LA PLACE DE MAYOTTE DANS L'OCEAN INDIEN	566
PARAGRAPHE 1 : MAYOTTE ENTRE INTEGRATION A L'ÉTAT CENTRAL ET A L'EUROPE ET AFFIRMATION D'UNE CERTAINE AUTONOMIE DANS SES « RELATIONS EXTERIEURES » PAR LE TRUCHEMENT DE LA FRANCE	568
A/ LA REPRESENTATION DES « INTERETS PROPRES » DE MAYOTTE AU SEIN DE L'ÉTAT	568
1/ LES FONDEMENTS CONSTITUTIONNELS DE LA REPRESENTATION DES « INTERETS D'OUTRE-MER »	568
A/ LES NOTIONS « D'INTERET » ET DE « REPRESENTATION » DE L'OUTRE-MER DANS LA CONSTITUTION	569
B/« INTERETS PARTICULIERS DE MAYOTTE » ET INDIVISIBILITE DE LA REPUBLIQUE	570
2/ MODALITES ET ASPECTS FONCTIONNELS ET PROCEDURAUX DE LA REPRESENTATION DES « INTERETS D'OUTRE-MER »	573
A/ LA REPRESENTATION DES INTERETS DE MAYOTTE DANS LA REPUBLIQUE	573
B/ ASPECTS FONCTIONNELS ET PROCEDURAUX DE LA REPRESENTATION DES INTERETS D'OUTRE-MER	574
B/ LE REGIME GENERAL DES « RELATIONS EXTERIEURES » DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER.....	576
1/ L'ASSOCIATION AUX RELATIONS INTERNATIONALES DE L'ÉTAT	576
A/ LE DOMAINE DE L'ASSOCIATION	577
B/ LA MISE EN ŒUVRE DE L'ASSOCIATION	579
2/ JURISPRUDENCE EN MATIERE DE COOPERATION DECENTRALISEE ET LE ROLE DE L'AFD	579
A/ JURISPRUDENCE EN MATIERE DE COOPERATION DECENTRALISEE	579
B/ LE ROLE DE L'AFD DANS LA COOPERATION DECENTRALISEE	581
PARAGRAPHE 2 : L'INSERTION EFFECTIVE DE MAYOTTE DANS SON ENVIRONNEMENT REGIONAL IMMEDIAT	583
A/ UN CONTEXTE GEOPOLITIQUE COMPLEXE ET INSTABLE	583
1/ APERÇU DE LA SITUATION GEOPOLITIQUE DANS L'OCEAN INDIEN DU POINT DE VUE DE MAYOTTE	584
A/ CARTES DE L' ENVIRONNEMENT GEOGRAPHIQUE DE MAYOTTE	584
B/ QUELQUES PAYS DE L'OCEAN INDIEN A FORT POTENTIEL POUR LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE MAYOTTE ET RISQUES MAJEURS POUR L'ENVIRONNEMENT MARIN QUE CONSTITUE LE DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES ECONOMIQUES	587
2/ L'IMPACT NEGATIF DE LA PIRATERIE DANS L'OCEAN INDIEN SUR LE DEVELOPPEMENT DE MAYOTTE	588
A/ MENACES TRANSNATIONALES DANS L'OCEAN INDIEN ET DEVELOPPEMENT DURABLE DE MAYOTTE.....	589
B/ LE CADRE JURIDIQUE DE LUTTE CONTRE LA PIRATERIE	590
B/ LES EFFORTS DE LA FRANCE ET DE MAYOTTE POUR S'INSERER DANS L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET POLITIQUE DE L'OCEAN INDIEN	593
1/ LES DIFFERENTES ORGANISATIONS REGIONALES DANS LA ZONE DE L'OCEAN INDIEN	593
A/ IMBRICATION DES ORGANISATIONS REGIONALES DE L'OCEAN INDIEN	593
B/ DESCRIPTION DES DIFFERENTES ORGANISATIONS REGIONALES DE L'OCEAN INDIEN	594
2/ LES RELATIONS AVEC L'UNION DES COMORES ET LES PISTES DE RELATIONS D'ENTENTE DE MAYOTTE AVEC LES PAYS DE L'OCEAN INDIEN.....	597
A/ LE GROUPE DE TRAVAIL DE HAUT NIVEAU	597
B/ LES PISTES CONCRETES DE COOPERATION REGIONALE ENTRE MAYOTTE ET LES PAYS VOISIN DE L'OCEAN INDIEN.....	597
CONCLUSION DU CHAPITRE VIII	599
CONCLUSION DU TITRE IV	600
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	602
CONCLUSION GÉNÉRALE	603
BIBLIOGRAPHIE	607
1/ OUVRAGES	607
2/ARTICLES	613
3/ DOCUMENTS ET RAPPORTS	630
4/ TEXTES JURIDIQUES	639
5/ JURISPRUDENCE	647
6/ WEBOGRAPHIE	649
TABLE DES MATIÈRES.....	653

CONTACT
Vincent ROUX
7, rue Aude 13100 Aix-en-Provence
mail. vroox@wanadoo.fr